

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

JOHTAMISTA VAI OHJAUSTA?

**PUOLUSTUSVOIMIEN MONINAISET JOHTAMIS- JA
OHJAUSMALLIT**

Diplomityö

Kapteeni

Riku Hartikainen

Yleisesikuntaupseerikurssi 57

Maasotalinja

Heinäkuu 2015

KURSSI Yleisesikuntaupseerikurssi 57	LINJA Maasotalinja
TEKIJÄ Kapteeni Riku Hartikainen	
TUTKIELMAN NIMI Johtamista vai ohjausta? Puolustusvoimien moninaiset johtamis- ja ohjausmallit	
OPPIAINE JOHON TYÖ LIITTYY Johtaminen	SÄILYTYSPAIKKA Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
AIKA Heinäkuu 2015	Tekstisivuja 97 + 11 liitesivua
<p>TIIVISTELMÄ</p> <p>Tarkoituksena oli selvittää, miten erilaisia johtamis- ja ohjausmalleja käytetään Puolustusvoimien johtamisessa, mitkä ovat niiden keskinäiset suhteet ja, mitkä ovat niiden väliset rajapinnat. Tavoitteena oli toisaalta kuvata Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuuden nykytilanne ja toisaalta tehdä kehitysehdotuksia.</p> <p>Tutkimuksen teoriataustana käytettiin organisaatorakenneteoriaa. Tutkimus on luonteeltaan laadullinen, sisältöanalyttinen käsitetutkimus, johon aineisto kerättiin systemaattisella kirjallisuuskatsauksella, fokusryhmillä ja kyselytutkimuksella sekä analysoitiin fenomenografialla. Tutkimusprosessi käynnistyi tarpeesta selvittää Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuutta. Näin muodostui tutkimuksen kohteena oleva ilmiö: johtamisen ja ohjauksen monet käsitteet ja niiden väliset suhteet. Seuraavaksi ilmiöön syvennettiin aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen ja Puolustusvoimien asiakirjoihin perehtymällä. Kolmannessa vaiheessa esiyymmärryksen perusteella muodostettiin tutkimuksen kannalta olennaiset kysymykset, joihin haettiin vastauksia fokusryhmällä ja sitä tukevalla kyselytutkimuksella. Neljännessä vaiheessa kerättyä aineistoa analysoitiin fenomenografian avulla. Viidennessä vaiheessa analyysin tulokset koottiin tutkimuksen tuloksiksi. Kuudennessa vaiheessa muodostettiin johtopäätökset ja viimeisteltiin tutkimusraportti.</p> <p>Tutkimuksen perusteella Puolustusvoimissa on virallisesti organisoiduttu linja-esikuntaorganisaatioksi, jota johdetaan komentajakeskeisesti. Normaaliolojen johtamisessa korostuu toiminnan ja resurssien suunnittelun ja seurannan -prosessin avulla tehtävä tulosjohtaminen Puolustusministeriön tulosohjauksessa. Poikkeusolojen johtamisessa korostuu operatiivinen johtaminen operatiivisen johtamisen prosessia käyttäen. Johtamisella tarkoitetaan suoraan linjassa, eli komentajalta-komentajalle, tapahtuvaa tavoitteellista vuorovaikutusta. Johtamista täydennetään erilaisilla ohjausmalleilla, joita ovat prosessiohjaus, normiohjaus ja toimialaohjaus. Prosessiohjaus ja toimialaohjaus on sijoitettu toiminnanohjauksen yläkäsitteen alle. Ohjauksella tarkoitetaan esikuntien menettelyä, jonka tavoitteet ovat samanlaiset kuin johtamisen, mutta kohteena on toiminta. Komentajakeskeisyyden periaate kuitenkin muodostaa ristiriidan useiden Puolustusvoimien käyttämien johtamis- ja ohjausmallien taustateorioiden kanssa. Linja-esikuntaorganisaatio toteutuu etupäässä ohjesääntöjen teksteissä ja organisaatiokaavioissa. Käytännössä Puolustusvoimien organisaatio muistuttaa lähinnä tulosityksiköorganisaatiota ja organisaatiossa tapahtuva suunnittelu- ja valmistelutyö tehdään pitkälti prosesseissa, toimialoilla ja projekteina. Organisaation johtaminen muistuttaa matriisia, joissa linjajohtajilla on keskeinen rooli, mutta myös prosessien omistajat ja toimialajohtajat ovat tärkeitä päätöksentekijöitä.</p>	
<p>AVAINSANAT</p> <p>Johtaminen, ohjaus, tulosjohtaminen, operatiivinen johtaminen, toiminnanohjaus, prosessiohjaus, toimialaohjaus ja normiohjaus.</p>	

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.2 Aikaisempi tutkimus.....	3
1.3 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rajauksia	6
2. ORGANISAATORAKENNETEORIOISTA.....	8
2.1 Organisaatioteoriat	8
2.2 Organisaation evoluutio	10
2.3 Organisoitumismalleja.....	13
3. JOHTAMISTA VAI OHJAUSTA?.....	17
3.1 Johtaminen.....	17
3.2 Ohjaus.....	20
3.3 Mitä eroa johtamisella ja ohjauksella on?	22
4. PUOLUSTUSVOIMIEN JOHTAMIS- JA OHJAUSMALLIT	23
4.1 Organisoitumismallina komentajakeskeinen linja–esikuntaorganisaatio.....	23
4.2 Operatiivinen johtaminen – suorituskyvyn käytön johtamista.....	26
4.3 Tulosjohtamista vai tulosohtamista?	29
4.4 Toiminnanohjaus – ohjauksen sateenvarjo.....	33
4.5 Asetiestä toimialaohjaukseen	36
4.6 Prosessityöstä prosessiohjaukseen	38
4.7 Normiohjaus – asiakirjaohjaamista	43
4.8 Muista johtamis- ja ohjausmalleista	46
4.9 Yhteenveto ja johtopäätökset	48
5. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	56
5.1 Tutkimuksen vaiheet ja teoreettinen viitekehys	56
5.2 Tutkimusmenetelmät	58
5.3 Tiedonkeruumenetelmät	63
5.4 Analysointimenetelmät.....	65
5.5 Tutkimuksen luotettavuudesta.....	67
6. PUOLUSTUSVOIMIEN JOHTAMISEN JA OHJAUKSEN KOKONAISUUS.....	69
6.1 Strukturoidun kyselyn tulokset.....	70
6.2 Johtaminen – organisaatiossa tapahtuvaa tavoitteellista toimintaa	76
6.3 Ohjaus – johtamisen tuki?	77
6.4 Operatiivinen johtaminen – operaatioiden johtamista.....	79
6.5 Tulosjohtaminen – tehtävien, tavoitteiden ja resurssien jakamista	80
6.6 Toiminnanohjaus – varmistamista.....	81
6.7 Toimialaohjaus – valmistelua.....	82
6.8 Prosessiohjaus – ohjausvaltaa	83
6.9 Normiohjaus – toiminnan pelisäännöt.....	84

	4
6.10 Kehittäminen	85
6.11 Yhteenveto ja johtopäätökset	86
7. POHDINTA	89
7.1 Johtopäätökset	89
7.2 Kehitysehdotukset	92
7.3 Jatkotutkimusesitykset.....	96
7.4 Lopuksi	97
LÄHTEET	98
LIITE 1 Puolustusvoimien johtamismalleihin liittyviä tutkimuksia	
LIITE 2 Haastattelukysymykset	

KUVALUETTELO

Kuvio 1 Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmalleja	2
Kuvio 2 Organisoitumismalleja (mukailtu: Virtanen & Wennberg 2005, s. 140).....	14
Kuvio 3 Valtiokonsernin ohjauskokonaisuus (mukailtu Tulosohjauksen käsikirja 2012, tietokortti 3).....	30
Kuvio 4 Tulosjohtamisen osa-alueet (mukailtu TRSS-normi 2015, 6)	32
Kuvio 5 Toiminnanohjauksen viitekehys (Puolustusvoimien toiminnanohjaus 2014, 3)	35
Kuvio 6 Johtamis- ja ohjauskäsitteiden käyttöönotto Puolustusvoimissa	49
Kuvio 7 Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus – nykytila	55
Kuvio 8 Tutkimusasetelma ja tutkimuksen vaiheet.....	56
Kuvio 9 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys.....	58
Kuvio 10 Termin, käsitteen, tarkoitteen ja määritelmän väliset suhteet (mukailtu Suonuuti 2006, 12).....	60
Kuvio 11 Käsitteen ja käsitteen välinen ero	62
Kuvio 12 Kuvauskategorioiden muodostaminen (Mukailtu Huusko & Paloniemi 2006, 167).....	66
Kuvio 13 Johtamisen ja ohjauksen eroavuus.....	70
Kuvio 14 Tärkein johtamis- ja ohjausmalli	71
Kuvio 15 Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmallien määrä	72
Kuvio 16 Hyödyt verrattuna haasteisiin	74
Kuvio 17 Mallien hierarkkisuus	75
Kuvio 18 Mallien näkyminen käytännössä	75
Kuvio 19 Johtamisen kuvauskategoriat.....	77
Kuvio 20 Ohjauksen kuvauskategoriat.....	78
Kuvio 21 Operatiivisen johtamisen kuvauskategoriat.....	79
Kuvio 22 Tulosjohtamisen kuvauskategoriat	81
Kuvio 23 Toiminnanohjauksen kuvauskategoriat	82
Kuvio 24 Toimialaohjauksen kuvauskategoriat	83
Kuvio 25 Prosessiohjauksen kuvauskategoriat	84
Kuvio 26 Normiohjauksen kuvauskategoriat	85
Kuvio 27 Puolustusvoimien johtamisen kokonaisuus – kehitysehdotus	96

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1 Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmallit	53
---	----

JOHTAMISTA VAI OHJAUSTA?

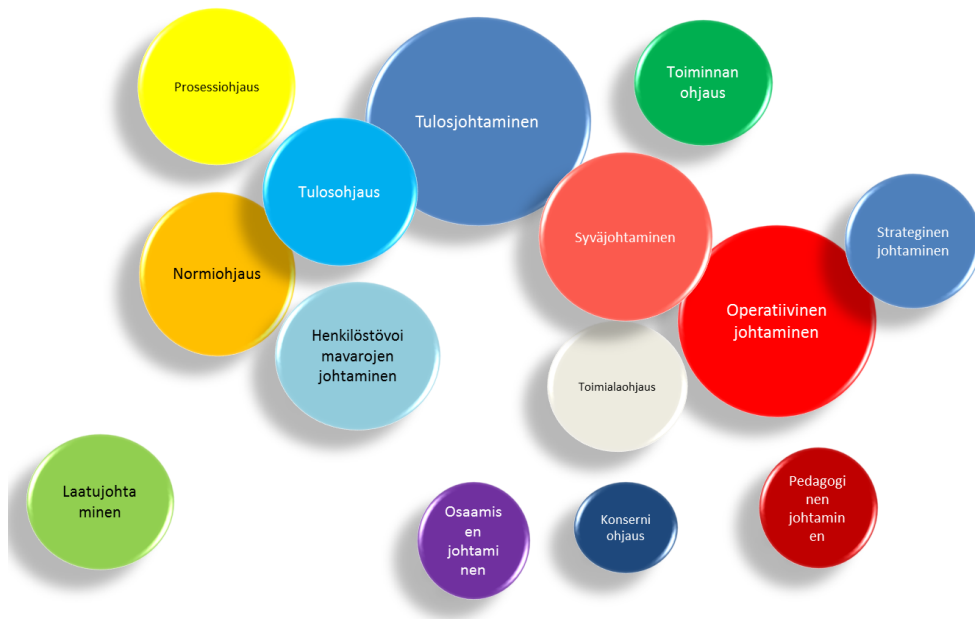
PUOLUSTUSVOIMIEN MONINAISET JOHTAMIS- JA OHJAUSMALLIT

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Jos viidelle ihmiselle annetaan tehtäväksi piirtää koivu, saadaan todennäköisesti viisi täysin erilaista piirrosta. Yhden koivu on kesäisen vihreä, toisen mustavalkoinen, kolmannen syksyn keltainen, neljännen suuri ja suorarunkoinen ja viidennen kitukasvuinen vaivaiskoivu. On mielenkiintoista, että niinkin itsestäänselvä sana kuin koivu, merkitsee eri ihmisille niin erilaista asiaa. Mikä sitten on tilanne, kun käytetään laajaa ja monisyistä käsitettä *johtaminen*, jolle jo pelkästään englannin kielessä on kaksi sanaa *leadership* ja *management*? Kuinka moni mieltää käsitteen samalla tavalla? Entä miten käsitetään sana *ohjaus*? Entä sitten, kun sama sana esiintyy sekä johtamisena että ohjauksena, kuten tulosjohtaminen ja tulosohtaus, ja johtamisen tai ohjauksen nimellä kulkevia käsitteitä on useita?

Puolustusvoimissa käytössä olevia johtamisen ja ohjauksen käsitteitä on lukuisa joukko (kuvio yksi): laatujohtaminen, osaamisen johtaminen, operatiivinen johtaminen, pedagoginen johtaminen, syväjohtaminen, tulosjohtaminen, strateginen johtaminen, henkilöstövoimavarojen johtaminen, konserniohjaus, normiohjaus, prosessiohjaus, toimialaohjaus, toiminnanohjaus, tulosohtaus. Moni meillä sovellettavista johtamismalleista on yksinkin riittävä organisaation johtamiseen. Käytössä olevien johtamis- ja ohjausmallien keskinäisiä rajapintoja ei ole kuvattu eikä niiden suhteita määritelty. Tämä aiheuttaa epäselvyyttä, jonka poistaminen todennäköisesti tehostaisi organisaation toimintaa.



Kuvio 1 Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmalleja

Kenttäohjesäännön yleisen osan (2014) mukaan Puolustusvoimien johtaminen perustuu linja-esikuntaorganisaatioon, jota tuetaan prosesseilla, toiminnanohjauksella, toimialaohjauksella ja operatiivisen johtamisen prosesseilla (KO YL 2014, 18). Puolustusvoimien toiminnan ja resurssien suunnittelun ja seurannan (TRSS) normin mukaan Puolustusvoimien tulosityksiköitä johdetaan tulosjohtamisen keinoin (TRSS-normi 2011, 5). Sama normi määrittelee myöhemmin toiminnanohjauksen johtamisen menetelmäksi, jolla hallitaan Puolustusvoimien tehtäväkokonaisuutta ja ohjataan organisaation toimintaa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Toiminnanohjaus sisältää toiminnan ja resurssien suunnittelun sekä seurannan ja suorituskyvyn osatekijöiden yhteensovittamisen ja jaon eri tehtäviin. (TRSS-normi 2011, 4.) Puolustusvoimien toimintakäsikirjan mukaan Puolustusvoimat on linja-esikuntaorganisaatio, jossa joukkojen komentajilla ja yksiköiden päälliköillä on vastuu tehtävän toteuttamisesta, mutta toimintaa ohjataan ja yhteensovitetaan prosesseilla. Tehtävät, tavoitteet ja resurssit käsketään kuitenkin aina linjaorganisaation kautta. Normaaliolojen johtaminen perustuu tulosohjaukseen, jossa hallintoyksikön päälliköllä on mahdollisuus vaikuttaa toiminnan tuloksellisuuteen. Tulosohjaus tehdään Puolustusvoimien TRSS-prosessin kautta. Lisäksi toimintaa ohjataan, koordinoidaan ja suunnitellaan toimialateitse. (Puolustusvoimien toimintakäsikirja 2014, 5–6, 28 ja liite 4.)

Mitä nämä lauseet oikeastaan tarkoittavat? Minkä mallin avulla Puolustusvoimia johdetaan? Mitkä ovat näiden erilaisten johtamis- ja ohjauskäsitteiden keskinäiset suhteet ja marssijärjestys? Heikentyykö organisaation tehokkuus, jos työntekijät mieltävät keskeiset käsitteet eri tavalla? Snellmanin (2014, 21) mukaan ajattelu perustuu sanoihin ja ajatukset koostuvat sanoista. Tämän takia on jopa niin, että sitä ei voi ajatella, mille ei ole olemassa sanoja.

1.2 Aikaisempi tutkimus

Puolustusvoimissa johtamista on tutkittu varsin paljon, ja erilaisia ja eritasoisia tutkimuksia ainakin laatujohtamisesta, operatiivisesta johtamisesta, prosessijohtamisesta, tulosjohtamisesta ja strategisesta johtamisesta on tehty. Liitteeseen yksi on koottu Puolustusvoimien johtamismalleista tehdyt tutkimukset, jotka on onnistuttu löytämään. Lisäksi Puolustusvoimien ulkopuolisia tutkimuksia erilaisista johtamismalleista ja johtamisopeista on lukuisa joukko. Puolustusvoimien asiakirjoista ja ohjesäännöistä keskeisiä lähteitä ovat olleet kenttäohjesäännöt, toimintakäsikirja sekä normit. Kenttäohjesäännöt keskittyvät Puolustusvoimien poikkeusolojen toiminnan kuvaamiseen ja toimintakäsikirja normaaliolojen toiminnan kuvaamiseen. Keskeisten normien pääsisältö on kuvattu toimintakäsikirjassa (Puolustusvoimien toimintakäsikirja 2014), mutta tätä työtä laadittaessa keskeisiä lähteitä ovat olleet myös toiminnan ja resurssien suunnittelun sekä seurannan normi, prosessiohjauksen normi, toiminnanohjauksen normi sekä normiohjauksen normi. Tutkimusaineistoa eri johtamismalleista ja jopa niiden soveltamisesta Puolustusvoimiin on siis varsin runsaasti, mutta varsinaisia tutkimuksia Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuudesta ei ole onnistuttu löytämään. Monet aihepiiriin liittyvistä tutkimuksista ovat opinnäytetöitä, kuten Pro gradu- tutkielmia. Näitä tutkielmia on käytetty lähteinä valikoiden, sillä ne ovat tyypillisesti olleet ainoita saatavilla olevia tutkimuksia suomalaisesta sotilasympäristöstä.

Seuraavaksi tarkastellaan lyhyesti keskeisimpiä käytetyistä lähteistä. Lähteistä kaksi ensimmäistä ovat luonteeltaan selvityksiä, ne eivät ole akateemisia tutkimuksia. Niiden tarkoitus on ollut toimia esiselvityksinä tuleville tutkimustöille. Varsinaisia tutkimustöitä ei kuitenkaan koskaan toteutettu. Vaikka selvitysten akateeminen status onkin puutteellinen, ne ovat aiheidensa takia keskeisiä Puolustusvoimien johtamismalleja käsitteleviä lähteitä.

Petri Pitkänen on tehnyt vuonna 2010 selvityksen *Rauhan ajan johtamisopit Puolustusvoimissa 1980–2008* Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitokselle. Selvitys käsittelee tulos-, laatu- ja syväjohtamista sekä strategista johtamista. Selvityksessä on kartoitettu näiden johtamisoppien taustaa ja jalkautumista puolustusvoimiin. Raportin mukaan Puolustusvoimat on ottanut käyttöönsä useita eri johtamismalleja, vaikka ne ovat taustateorioidensa perusteella keskenään jopa kilpailevia. Puolustusvoimien käyttämät versiot poikkeavat kuitenkin alkuperäisistä malleista, niistä on muodostunut irrallisia byrokraattisia johtamisen malleja, jotka ovat lisänneet mekaanisen työn määrää organisaation joka tasolla. Lisäksi rauhan ajan ja sodan ajan johtamismallit ovat eriytyneet ja noudattavat eri prosesseja. Selvityksestä on ollut apua tähän tutkimukseen erityisesti selvitettäessä Puolustusvoimien käyttämän linja-esikuntaorganisaatiomallin taustoja.

Kari Halonen on vuonna 2010 selvittänyt operatiivista johtamista Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitokselle raportissaan *Suomalainen sotilasjohtaminen – Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen 1980–2008*. Raportissa tarkastellaan muutostekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet Puolustusvoimien operatiiviseen johtamiseen kylmän sodan päättymisen jälkeen. Raportin mukaan Puolustusvoimien tehtävissä muiden viranomaisten tukeminen ja kriisinhallintatehtävät ovat korostuneet ei-sotilaallisten uhkakuvien painotuksen myötä. Lisäksi globalisaatio, tuottavuuspaineet ja verkottuminen ovat heijastuneet myös Puolustusvoimien operatiiviseen johtamiseen siten, että siitä on tullut entistä riippuvaisempaa muista kansallisista ja kansainvälisistä toimijoista. Raportti käsittelee myös Puolustusvoimien normaaliolojen hallintorakennemuutoksia ja niiden tuomia muutoksia normaaliolojen johtamiseen. Raportti on ollut keskeinen lähde selvitettäessä Puolustusvoimien operatiivista johtamista, sillä se on ainoa aihepiiriin käsittelevä tutkimus, joka on onnistuttu löytämään. Raportti on auttanut myös selvittämään tulosjohtamisen käyttöä Puolustusvoimissa, erityisesti tulosjohtamisen alkuajoilta.

Tulosjohtamista käsittelevistä tutkimuksista keskeisin tämän työn kannalta on ollut Tapani Rahkon tutkimus *Johdon laskentatoimi ja tulosjohtaminen – case-tutkimus Puolustusvoimien yksiköistä* (1994). Tutkimus on tulosjohtamista käsittelevä tapaustutkimus, joka on tehty Puolustusvoimien tulosjohtamisen kokeilukäytön jälkeen kokeilukäytössä mukana olleissa yksiköissä. Tutkimuksessa on perehdytty tulosjohtamisen syntyhistoriaan ja sen Puolustusvoimissa käytettävään soveltamismalliin. Tutkimuksessa tulosjohtaminen nähdään johtamismallina, joka toisaalta sallii toiminnanvapauden toteutuksen suhteen, mutta toisaalta vaatii vastuullisuutta tulosten suhteen. Tutkimus on ollut keskeinen lähde perehdyttäessä Puolustusvoimien tulosjohtamiseen. Lisäksi työstä on ollut apua selvitettäessä tulosjohtamisen taustoja.

Misa Kangaste on yleisesikuntaupseerikurssin diplomityössään *Puolustusvoimien organisaatioiden valmiudet ja rajoitukset Balanced scorecardin hyödyntämiseen* (2002) tarkastellut tasapainotetun tuloskortin (balanced scorecard) soveltuvuutta ja rajoitteita Puolustusvoimien johtamisen työkaluna. Balanced scorecard on Harvardin yliopiston professorin Robert S. Kaplanin ja konsulttiyrityksen johtajan David P. Nortonin vuonna 1992 julkaisema strateginen mittaristo tai johtamisjärjestelmä, jonka tavoitteena on toimia kokonaisvaltaisena yritysjohton laskentajärjestelmänä. Mittariston avulla yrityksen johto saa monipuolisen kuvan organisaation toiminnan tasosta. Kangaste käsittelee työssään myös Puolustusvoimien laatujohtamista, tulosjohtamista, prosessijohtamista ja strategista liikkumavaraa, joka mahdollistaisi strategisen johtamisen. Tutkimuksen keskeinen johtopäätös on, että Puolustusvoimissa ei ollut ainaakaan vielä 2000-luvun alussa valmiutta ottaa balanced scorecardia käyttöön koko organisaation johtamisen menetelmäksi. Kangasteen diplomityöstä on ollut hyötyä erityisesti selvittäessä Puolustusvoimien tulosjohtamista ja strategista johtamista.

Vesa Kämäri on väitöskirjassaan *Kumppanuusohjelman strateginen johtaminen – Monitapaustutkimus puolustushallinnossa* (2010) tutkinut puolustushallinnon neljän ulkoistamishankkeen kumppanuusohjelmaa. Hankkeet olivat maavoimien materiaalin kunnossapito, Puolustusvoimien ruokahuolto, Puolustusvoimien vaatetushuolto ja puolustushallinnon talous- ja henkilöstöhallinto. Tutkimuksen tuloksina ovat muun muassa, että laajan kumppanuusohjelman hallinta edellyttää hyvää strategisen johtamisen otetta ja toimiva ohjausjärjestelmä on avaintekijä puolustushallinnon strategisessa johtamisessa. Tutkimuksen perusteella strategisen johtamisen kehittäminen on avainasemassa ulkoistamishankkeissa. Kämärin tutkimuksesta on ollut hyötyä tähän tutkimukseen selvittäessä strategista johtamista ja strategista ohjausjärjestelmää.

Marko Laaksosen väitöskirja (2009) *Merkillinen strategia – Puolustushallinnon strategian semioottinen tarkastelu* tutkii strategian käsitteen käyttöä puolustushallinnossa. Työn tuloksena puolustushallinnon käyttämät strategia-käsitteet voidaan jakaa viiteen luokkaan. *Todellisella strategialla* tarkoitetaan sotilasstrategiaa erotuksena liiketoiminnan termistä, *luvaton strategia* liittyy valtakysymyksiin, *kova strategia* liittyy puolustussuunnitelmaan, *päätetty strategia* tarkoittaa päätettyä strategiaa, joka on valmiina implementointiin ja *pehmeällä strategialla* pohjustetaan kovaa ja päätettyä strategiaa sekä tavoitellaan laillisuutta. Vaikka Laaksosen fokus onkin strategisessa johtamisessa, hän käsittelee myös muita puolustushallinnon käyttämiä johtamismalleja kuten tulosjohtamista. Tähän tutkimukseen Laaksosen työstä on ollut apua Puolustusvoimien strategista johtamista selvittäessä.

1.3 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rajauksia

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää erilaisten johtamis- ja ohjausmallien keskinäiset suhteet ja niiden väliset rajapinnat. Tavoitteena on toisaalta kuvata Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuuden nykytilanne ja toisaalta tehdä kehitysehdotuksia tilanteen selkeyttämiseksi. Näkökulmana on organisaation johtaminen, eli tutkimus keskittyy johtamiseen, jota yleensä kuvataan englanninkielisellä sanalla *management*. Tutkimuksessa keskiössä ovat Puolustusvoimissa käytössä olevat johtamisen ja ohjauksen käsitteet. Tutkimus on rajattu siten, että se kohdistuu Puolustusvoimien johdon ja Pääesikunnan johtamis- ja ohjausmalleihin. Tutkimuksen tekohetkellä puolustusvoimauudistuksen myötä tehdyt organisaatio- ja toimintatapauudistukset ovat kiivaimmillaan, minkä takia uusia ohjeita laaditaan ja vanhoja päivitetään jatkuvasti¹. Tutkimus keskittyy kuitenkin voimassaoleviin tai tutkimuksen tekohetkellä luonnoksina saatavilla olleisiin ohjeistuksiin. Lisäksi jo kumotuista ohjesäännöistä on selvitetty historiataustoja.

Tutkimuksen pääkysymys on:

Miten erilaisia johtamis- ja ohjausmalleja käytetään Puolustusvoimien johtamisessa?

Tutkimuksen pääkysymykseen vastaamiseksi alakysymyksiksi on johdettu seuraavat tarkentavat kysymykset:

Mitä eroa on johtamisen ja ohjauksen käsitteillä?

Mitkä ovat Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmallit?

Mitkä ovat Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmallien keskinäiset suhteet?

Miten erilaisia johtamis- ja ohjausmalleja tulisi soveltaa Puolustusvoimissa?

¹ Pääesikunnan suunnitteluosasto on valmistelemassa ohjeluontoista normia *Puolustusvoimien johtaminen ja ohjaus* (HL477), joka on tällä hetkellä luonnosvaiheessa. Normia on valmisteltu rinnakkain tämän tutkimuksen kanssa. Normi on tarkoitus julkaista kesän 2015 aikana.

Tutkimusraportin toisessa luvussa perehdytään organisaatorakenneteorioihin. Luku perustuu organisaatioteorioiden keskeiseen kirjallisuuteen. Raportin kolmannessa luvussa perehdytään johtamisen ja ohjauksen käsitteisiin ja selvitetään sitä, miten käsitteet eroavat toisistaan. Samalla vastataan tutkimuksen ensimmäiseen alakysymykseen. Luvut kaksi ja kolme edustavat tutkimuksen teoriaosuutta. Tutkimusraportin neljännessä luvussa perehdytään Puolustusvoimien käyttämiin johtamisen ja ohjauksen käsitteisiin. Siinä pääasiallisina lähteinä ovat Puolustusvoimien asiakirjat ja ohjesäännöt sekä aikaisemmat tutkimukset. Luku on yhdistelmä teoriaa ja käytäntöä. Luvussa vastataan tutkimuksen toiseen alakysymykseen. Raportin viidennessä luvussa kuvataan käytetyt tutkimusmenetelmät. Kuudennessa luvussa perehdytään johtamis- ja ohjausmallien keskinäisiin suhteisiin ja käytännön soveltamiseen. Samalla vastataan tutkimuksen kolmanteen ja neljänteen alakysymykseen. Luku on tutkimuksen tulososio. Aineisto lukuun muodostetaan ryhmähaastattelua tai ryhmäkeskustelua muistuttavalla menetelmällä, fokusryhmällä (Parviainen 2005, 53), ja sitä tukevalla kyselytutkimuksella. Seitsemännessä luvussa esitetään johtopäätökset ja vastataan pääkysymykseen. Luvussa tehdään suosituksia siitä, miten johtamisen ja ohjauksen monimuotoinen kokonaisuus tulisi järjestää.

2. ORGANISAATORAKENNETEORIOISTA

Luvussa perehdytään organisaatorakenneteorioihin muutaman keskeisen organisaatorakenneteoreetikon avulla. Lähteinä käytetty kirjallisuus on melko vanhaa, mutta se koostuu organisaatorakenneteorioiden perusteoksista, jotka edelleen ovat ajankohtaisia. Luku edustaa tutkimuksen teoriaosuutta ja sen tarkoituksena on luoda kuva organisaatorakenteen merkityksestä organisaatiossa tapahtuvalle toiminnalle. Luku auttaa ymmärtämään nykyaikaisten organisaatioiden kompleksista luonnetta ja hahmottamaan organisaation ja johtamisen suhdetta. Organisaatioteorioita on paljon, ja eri tutkijat käyttävät erilaista tapaa jaotella niitä. Ensimmäisessä alaluvussa keskitytään niihin organisaatioteorioihin, jotka ovat tämän tutkimuksen kannalta olennaisia. Nämä ovat klassinen organisaatioteoria, byrokratia- eli rakenneteoria ja järjestelmäteoria². Toisessa alaluvussa kuvataan, mitä vaikutuksia organisaation kasvulla on organisaatiolle. Kolmannessa alaluvussa esitetään muutama yleinen tapa muodostaa organisaatio.

2.1 Organisaatioteoriat

Harisalon mukaan organisaatio tarvitsee johtamista ja johtaminen organisaatiota. Organisaatioteorioiden ja johtamisteorioiden välinen suhde on hänen mukaansa mielipiteitä jakava. Moneille ne tarkoittavat käytännössä samaa asiaa, sillä molemmat käsittelevät samoja asioita ja ilmiöitä. (Harisalo 2009, 15.) Käytettävä organisaatorakenne väistämättä vaikuttaa organisaatiossa tapahtuvaan johtamiseen. Lisäksi organisaatioteorioita on lukuisa joukko (Harisalo 2009, 40), ja jokainen niistä käsittelee myös johtamista omasta näkökulmastaan. On myös monta tapaa jäsentää organisaatioteorioita (kts. Seeck 2008, 28).

Harisalo (2009, 37–40) jakaa organisaatioteoriat yhteentoista luokkaan: tieteellinen liikkeenjohto, klassinen organisaatioteoria, ihmissuhteiden koulukunta, byrokratia- ja rakenneteoria, päätösteoria, järjestelmäteoria, valtateoria, kontingenssiteoria, strateginen johtaminen, organisaatiokulttuuriteoria ja innovaatioteoria. Seeck käyttää käsitettä *johtamisparadigma*. Paradigmoja on hänen mukaansa viisi: tieteellinen liikkeenjohto, ihmissuhdekoulukunta, rakenneteoriat, organisaatiokulttuuri ja innovaatioteoriat. (Seeck 2008, 34.) Vastaavasti Hatch (1997, 27–47) jakaa organisaatioteoriat neljään luokkaan: klassisiin, moderneihin, symbolisiin ja postmoderneihin. Klassinen organisaatioteoria voidaan jakaa vielä rakenteita korostavaan

² Esiintyy suomenkielellä myös systeemiteorianana

klassiseen koulukuntaan ja organisaation sosiologista puolta korostavaan klassiseen johtamisen teoriaan. Rakenteita korostavaan puoleen kuuluu Weberin byrokratiateoria ja vastaavasti sosiologista puolta korostavaan koulukuntaan kuuluvat muun muassa Taylorin tieteellinen liikkeenjohto ja Fayolin hallinnollinen teoria. (Hatch 1997, 27.)

Teollisen vallankumouksen jälkeen vallinnutta tieteellistä liikkeenjohtoa kutsutaan myös taylorismiksi, kehittäjänsä Frederick Taylorin mukaan. Sitä pidetään ensimmäisenä johdonmukaisena teoreettisena yrityksenä ymmärtää organisaatiota. Taylorismissa korostettiin työn tekemisen tutkimista tehokkuuden parantamiseksi. (Harisalo 2009, 37.) Taylor oli ensimmäinen, joka kiinnitti huomion johtamiseen (Hatch 1997, 31). Taylorismissa suunnittelu ja tuotanto erotettiin toisistaan ja organisoiduttiin toiminnoittain (Lecklin 1999, 21). Jokaista toimintoa kohden oli siihen erikoistunut esimies. Näin yhtä työntekijää kohden oli useita esimiehiä. (Asp & Peltonen 1991, 222.) Taylorilaisessa organisaatiomallissa johtaminen ja raportointi tapahtuivat pystysuunnassa ja tieto ja tavara virtasivat vaakasuunnassa (Pitkänen 2007, 69).

Klassinen organisaatioteoria alkoi kehittyä samaan aikaan tieteellisen liikkeenjohdon kanssa 1900-luvun alussa (Harisalo 2009, 68). Siinä missä taylorismin fokus oli työn tekemisessä, hallinnollisessa organisaatioteoriassa oltiin kiinnostuneita siitä, miten organisaation hallinnointi tulisi hoitaa (Harisalo 2009, 37). Klassisen organisaatioteorian mukaan organisaatiota on johdettava ja johtaminen edellyttää substanssiosaamisen lisäksi myös hallinnollista ammattitaitoa (Harisalo 2009, 88). Klassisen organisaatioteorian kannattajat eivät hyväksyneet Taylorin ajatusta useasta esimiehestä. He lanseerasivat käsitteen *komentoketjun yhtenäisyys*, joka tarkoittaa sitä, että kullakin työntekijällä on vain yksi esimies. Malli on erittäin yksinkertainen ja siksi houkutteleva. Käytännössä mallin soveltaminen on kuitenkin vaikeaa. Voivatko työntekijät ottaa vastaan esikunnasta tulevia ohjeita vai pitääkö työntekijän noudattaa vain oman esimiehen antamia määräyksiä? Mikäli asiat sujuvat ilman ristiriitoja, malli yleensä toimii moitteetta. Tilanne kuitenkin muuttuu toiseksi, mikäli ongelmia syntyy. (Harisalo 2009, 78–79.) Henri Fayolia on pidetty hallinnollisen koulukunnan isänä (Seeck 2008, 167–168). Fayol oli ranskalainen insinööri, jonka mukaan yksikään organisaatio ei voi menestyä, jos sitä ei johdeta hyvin. Vastaavasti huono johtaminen tuhoaa väistämättä organisaation. (Harisalo 2009, 81.)

Max Weberin byrokratiateoriassa haluttiin ymmärtää, miksi ihmiset tottelevat ja mukautuvat johtajien käskyvaltaan, ja mihin johtajien vallankäyttö perustuu (Harisalo 2009, 127). Weberiä kiinnosti kuinka organisaatioista tehdään rationaalisia ja tehokkaita. Hänen mukaansa organisaatio, joka haluaa toimia rationaalisesti ja tehokkaasti, tavoittelee byrokratiaa. (Harisalo

2009, 128.) Vaikka Weber koki byrokraattisen organisaation positiiviseksi, se on sittemmin kerännyt paljon kritiikkiä. Byrokraattisten organisaatioiden ominaisuuksina on yleensä pidetty tiukkaa hierarkiaa, tarkasti määriteltyjä vastuualueita, työ- ja vapaa-ajan asioiden tarkkaa erottelua, käyttäytymisen säätelyä tarkkoilla ohjeilla, työajan käyttämistä organisaation hyväksi, toimintojen erikoistumista sekä päällekkäisyyksien välttämistä. (Laivo 2007, 22.) Lisäksi byrokraattisen organisaation huonoina puolina voidaan nähdä ainakin päätöksenteon liiallinen keskittyminen, hallinnon muuttuminen sääntöjä määrittäväksi, ohjeistuksen aseman ylikorostuminen, valvonnan liiallinen korostuminen, tavoitekysymysten taka-alaisuus, tehtävien ja toimien liiallinen eriyttäminen, asioiden käsittelyn hitaus sekä palautekanavien vähäisyys ja hitaus (Lumijärvi 1991, 5–11).

Modernin organisaatioteorian mukaan organisaatio tulee nähdä järjestelmänä, joka koostuu pienistä, toisistaan riippuvaisista ja vuorovaikutussuhteissa olevista kokonaisuuksista. Järjestelmäteoria yhdisti organisaation rakenteet ja prosessit sen toimintaympäristön olosuhteisiin ja muutoksiin. Järjestelmäteoriassa keskeistä on ymmärtää organisaation eri osatekijöiden välisiä riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteita. (Harisalo 2009, 39.) Hatch kutsuu moderniksi organisaatioteoriaksi yleistä järjestelmäteoriaa. Sen kehittäjänä voidaan pitää saksalaista biofysiologia Ludwig von Bertalanffya. Hän sovelsi organisaatioihin biotieteiden rakennemallia, joka alkaa atomeista ja molekyyleistä ja päättyy soluihin ja organismeihin. Hänen mukaansa organisaatiot muodostavat systeemin, joka koostuu pienemmistä ja pienemmistä toisistaan riippuvaisista kokonaisuuksista. Kokonaisuutta ei voi ymmärtää pelkästään analysoimalla jotain sen osaa. (Hatch 1997, 34–35.) Järjestelmäteoria jäsensi organisaation monet erilaiset tekijät yhdeksi järjestelmäksi, ja mahdollisti näin niiden välisten monimutkaisten riippuvaisuussuhteiden analysoinnin (Harisalo 2009, 179).

2.2 Organisaation evoluutio

Mintzberg (1979, 1–2) kuvaa kuinka alun perin yhden ihmisen keramiikkapaja kasvaa monimutkaiseksi organisaatioksi tuotannon kasvaessa. Hänen mukaansa kaikkien organisaatioiden taustalta löytyy kuitenkin perustavaa laatua oleva kahtiajako sen mukaan, miten työt organisaatiossa jaetaan. Kahtiajako tapahtuu tuotannon ja koordinoinnin välillä. Tuotanto-osa huolehtii organisaation ydintehtävästä ja koordinoiva osa hallinnosta. Tuotanto-osa voidaan organisoida yhtä moneen hallinnolliseen yksikköön kuin tuotantokin. (Mintzberg 1979, 2.)

Katz ja Kahn ovat Mintzbergin kanssa samoilla linjoilla. Heidän avointen järjestelmien mallinsa mukaan organisaatio kehittyy kasvaessaan ja saa uusia rakenteita ja samalla monimutkaistuu. He jakavat organisaation kehittymisen kolmeen vaiheeseen. Vaiheessa yksi – alkeellinen järjestelmä (*Primitive system*) – ihmiset, joilla on yhteiset tarpeet ja yhteinen haaste luovat alkeellisen tuotantorakenteen, organisaation, täyttämään yhteisiä tarpeita ja vastaamaan yhteiseen haasteeseen. (Katz & Kahn 1965, 78.)

Vaiheessa kaksi, vakaa organisaatio (*Stable organization*), organisaation kasvaessa alkeellinen tuotantorakenne ei enää vastaakaan organisaation kaikkien työntekijöiden henkilökohtaisia tarpeita ja arvoja. Ihmisten henkilökohtaiset tarpeet joutuvat jännitteeseen alkeellisen rakenteen kanssa. Tämä johtaa epävirallisiin rakenteisiin, vaikka organisaation perustarve – eli tarve luotettavaan suorituskyykyyn, kuten tuotantoon – säilyy edelleen samana. Epäviralliset rakenteet eivät välttämättä ole suoraan vastakkain organisaation perustehtävän kanssa, mutta tyypillisesti ne aiheuttavat ristiriitaa perustehtävän saavuttamisessa. Näin organisaation johtamisrakenne jakaantuu kahtia, tukijärjestelmään ja entistä selkeämpään tuotantojärjestelmään. Tukijärjestelmän tehtäväksi muodostuu sen varmistaminen, että ihmiset tekevät organisaation perustehtävän kannalta olennaisia asioita. Tämä tapahtuu sääntöjä määrittämällä, integroimalla uusia työntekijöitä järjestelmään ja hallinnoimalla palkitsemista ja sanktioita. Tuotantojärjestelmän tehtäväksi jää edelleen keskittyminen organisaation ydintehtävään. (Katz & Kahn 1965, 78–81.)

Vaiheessa kolme – rakenteen laadinta (*Elaboration of structure*) – organisaation johtamisrakenne muutetaan vastaamaan organisaation ulkopuolista ympäristöä, kuten tavarantoimittajia, asiakkaita ja potentiaalisia työntekijöitä. Organisaatio jakaantuu useaan osastoon kuten *myyntiin, mainontaan, henkilöstöhallintoon, tuotantoon ja yhteiskuntasuhdehallintoon*. Näin halutaan varmistaa ympäristön maksimaalinen tuki organisaatiolle. Samalla organisaatioon muodostuu tahattomia rajoja eri toimintojen välille. Näitä toimintoja on yleisesti kolme: *hankintarakenne, jakelurakenne ja organisaation ulkopuolisten tahojen suhderakenne*. Hankintarakenne jakaantuu raaka-aineiden hankintaan ja henkilöstöhankintaan. Nämä hankintarakenteen osat sijoitetaan yleensä vielä eri osastoille organisaatiossa. Raaka-aineen hankinta sijoitetaan esimerkiksi materiaaliosastolle ja rekrytointi henkilöstöosastolle. Lisäksi raaka-aineiden hankinta kuuluu tuotantojärjestelmään ja henkilöstön rekrytointi tukijärjestelmään. Jakelurakenteeseen kuuluvat esimerkiksi markkinointi ja myynti. Organisaation ulkopuolisten tahojen suhderakenteeseen kuuluvat kaikki toiminnot, jotka liittyvät yhteistoimintaan organisaation ulkopuolisten tahojen, kuten veroviranomaisten, hallintoviranomaisten ja kumppaneiden kanssa. Näiden kolmen toiminnon lisäksi, organisaatio tarvitsee kilpailukykyänsä säilyttääk-

seen tutkimus- ja kehittämistehtävistä vastaavan rakenteen, jonka tehtävänä on katsoa tulevaisuuteen muiden rakenteiden keskittyessä olemassa olevaan tilanteeseen. (Katz & Kahn 1965, 81–82.)

Mintzberg toteaaakin, että organisaation kasvaessa, organisaation koordinoinnista vastaava hallinto väistämättä paisuu. Mitä suurempi organisaatio on, sitä enemmän yksiköiden toiminta poikkeaa toisistaan. Usean erilaisen yksikön hallitseminen taas edellyttää tarkempaa suunnittelua, enemmän koordinointia, enemmän standardointia ja yhteistoimintaelementtejä kuin pienen organisaation hallitseminen. (Mintzberg 1983, 124.)

Lawrencen ja Lorschin mukaan suuret organisaatiot, joissa on useita itsenäisiä yksiköitä ja joilla on keskenään erilaiset tavoitteet ja säännöt, vaativat toimiakseen erottautumista ja yhteensovittamista. Erottautumisella organisaation alayksiköt, kuten toimialat, ansaitsevat paikansa markkinoilla ilman, että ne ovat keskenään kilpailevia. Yhteensovittamisen avulla koko organisaatiota kyetään johtamaan emäorganisaation tavoitteiden mukaan. Näiden kahden vastakkaisen ominaisuuden tasapaino on tie menestykseen. Itsenäisten ja tavoitteiltaan erilaisten yksiköiden toiminnan yhteensovittaminen vaatii kuitenkin runsaasti vaakasuuntaista koordinointia. (Lawrence & Lorsch 1967.)

Katzin ja Kahnin mukaan organisaationrakenteissa on kahden suuntaisia ulottuvuuksia. Vaakasuorassa ulottuvuudessa ovat eri osastot, kuten tuotanto, hallinto tai tuotekehitys. Pystysuorassa ulottuvuudessa on puolestaan johtamisrakenne. Henkilöstön koulutus- tai palkkataso tai etuoikeuksien määrä ei välttämättä ole riippuvainen siitä, kuinka ylhäällä henkilöstö on pystysuorassa ulottuvuudessa. Tämä väistämättä jakaa organisaation henkilöstöä eri luokkiin ja vaikuttaa organisaation tehokkuuteen. (Katz ja Kahn 1965, 83.)

Mitä isompi organisaatio on kyseessä sitä enemmän organisaatiossa on myös epävirallisia rakenteita. Scott (2003, 19–20) jakaa organisaatioissa olevat sosiaaliset rakenteet kolmeen osaan: normatiivinen rakenne, kulttuuri-kognitiivinen rakenne ja käyttäytymisrakenne. Normatiivinen rakenne on organisaation virallinen ja säädelty rakenne. Se kuvaa sitä, miten asioiden *pitäisi olla*. Kulttuuri-kognitiivinen rakenne tarkoittaa organisaation jäsenten välisiä yhteisiä uskomuksia, yhteistä ymmärrystä ja kiinnostuksen kohteita. Se auttaa henkilöstöä hahmottamaan maailmaa samalla tavalla. Käyttäytymisrakenne tarkoittaa sitä, miten organisaatiossa tosiasiaassa käyttäydytään. Se kuvaa sitä, miten asiat organisaatiossa *tosiasiassa ovat*.

Meyer ja Rowan ovat jopa sitä mieltä, että organisaatorakenteet on luotu vahvistamaan institutionaalisia myyttejä ja organisaation toiminnan täytyy tukea näitä myyttejä. Samalla organisaation täytyy kuitenkin täyttää käytännön toiminnan vaatimukset. (Meyer & Rowan 1977.)

Suurten organisaatioiden eri yksiköiden välinen sisäinen erilaistuminen on mennyt niin pitkälle, että organisaatioilta edellytetään monimutkaisia koordinoitumekanismeja hallinnon järjestämiseksi. Tästä syystä organisaatioteoreetikko Stewart Clegg on esittänyt tarpeen vastaerilaistumiselle (de-differentiation). Tämä eroaa integraatiosta siinä, että integraatiossa organisaatio koostuu erilaisista toiminnoista, joita koordinoimalla saavutetaan integraatio. Cleggin lanseeraama vasta-erilaistuminen taas edellyttää erilaistumisen purkamista, eikä se näin ollen vaadi koordinaatiota. Tästä on esimerkkinä valmistusteollisuuden ryhmäkonsepti, jossa itsehallinnolliset työntekijäryhmät ovat vastuussa aikatauluistaan ja laadun ja kustannusten valvonnasta. (Hatch 1997, 163.)

2.3 Organisoitumismalleja

Klassisen organisaatioteorian yksi keskeinen tuotos oli, että jokaisella organisaatiolla on oma rakenteensa. Rakenne on organisaation toiminnan ja olemassaolon perusta ja se on säilyttänyt keskeisen aseman lähes jokaisessa organisaatioteoriassa. Vaikka moderneissa organisaatioteorioissa korostetaan prosesseja ja vähätellään rakennetta, mikään organisaatio ei tule toimeen ilman rakennetta ja sen mukanaan tuomaa hierarkiaa. Rakenne kuvaa kuinka organisaatiossa tapahtuva työ on jaettu pysty- ja vaakasuunnassa. (Harisalo 2009, 70.)

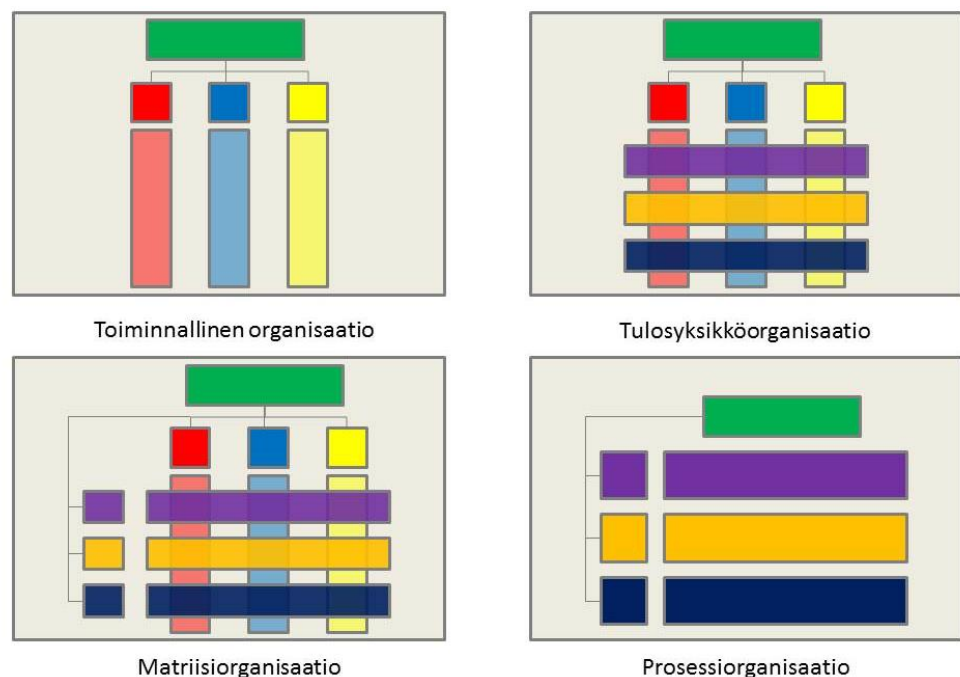
Mintzbergin mukaan on olemassa viisi vaihtoehtoa järjestää organisaation rakenne: yksinkertainen rakenne, konebyrokratia, ammattimainen byrokratia, divisioonarakenne ja tilapäinen rakenne. Yksinkertainen rakenne edellyttää, että organisaatio on pieni. Siinä kommunikaatio tapahtuu suoraan yksilöiden välillä ja strategiset päätökset tekee yksi ihminen. Vastuu on keskitetty johdolle. (Mintzberg 1983, 153–154.)

Suuret organisaatiot, joiden tehtävät ovat toistuvia ja yksinkertaisia ja jotka tuottavat vahvasti standardoituja tuotteita, ovat konebyrokratioita. Konebyrokratioissa koordinointi perustuu työprosessien standardointeihin ja niissä turvaudutaan usein ulkopuolisiin asiantuntijoihin. Konebyrokratiassa organisaation avaintekijä on sen teknologinen rakenne. Vastuuta on jaettu rajoitetusti horisontaalisesti. Ammattimaisella byrokratialla tarkoitetaan organisaatiota, jonka ytimen muodostavat asiantuntijat. Tällaisessa organisaatiossa johtamisen merkitys on vähäi-

nen, sillä vastuu ja päätöksenteko on hajautettu. Toiminta perustuu pitkälti osaamisen standardointiin. (Mintzberg 1983, 153–154.)

Divisioonarakenteella tarkoitetaan organisaatiota, joka koostuu itsenäisistä organisaatioista. Organisaation ydin on keskijohdossa ja tällaisissa organisaatioissa vastuu on jokaisessa itsenäisessä divisioonassa. Toiminta perustuu tuotteiden standardointiin. (Mintzberg 1983, 153–154.) Divisioonarakenteen hyviä puolia ovat päätöksenteon hajauttaminen, nopea sopeutuminen muutoksiin ja mahdollisuus keskittyä ydinosaamiseen. Huonoina puolina voidaan pitää päällekkäisen työn määrää ja kustannusten kasvua sekä divisioonien välisen kilpailun mahdollisuutta. (Harisalo 2009, 140.) Tilapäinen rakenne sopii innovatiivisiin organisaatioihin. Siinä organisaation ytimen muodostaa tukihenkilöstö, joka saa vaikutusvaltaa organisaatiossa vain silloin, kun jäsentenvälinen yhteistyö edellyttää päätöksentekoa. (Mintzberg 1983, 154.)

Seuraavaksi perehdytään neljään erilaiseen yleiseen organisoitumistapaan. Ne ovat toiminnallinen eli funktionaalinen organisaatio, tulossyksikköorganisaatio, matriisiorganisaatio ja prosessiorganisaatio (kuvio kaksi).



Kuvio 2 Organisoitumismalleja (mukailtu: Virtanen & Wennberg 2005, s. 140)

Toiminnallisella eli funktionaalisella organisaatiolla tarkoitetaan sitä, että samankaltaista tehtävää toteuttavat henkilöt kootaan samaan yksikköön (Hannus 1993, 34). Toisin sanoen organisoidutaan toiminnoittain, kuten *valmistus*, *myynti*, *markkinointi* tai *hallinto*. Toiminnoittain organisoitumisen haasteena on, että ajoittain osastokohtainen tai jopa henkilökohtainen etu menee koko organisaation edelle heikentäen asiakkaalle tuotettavaa arvoa (Laamanen & Tinnilä 2002, 10). Perinteinen toiminnallinen organisaatio on rakennettu palvelemaan esimiehiä ja omistajia, kun taas prosessimainen organisaatio asiakasta (Hannus 1993, 34).

Armistead & Machin (1997) mukaan tulosityksikköorganisaatio on tyypillinen toteutusmuoto prosessijohtamisesta. Tulosityksikköorganisaatiossa organisaatiot omistavat kaikki resurssit ja ydinprosessit tukevat tulosityksiköitä (Kiiskinen, Linkoaho, & Santala 2002, 31–32). Prosessit tulevat vasta toisella sijalla tulosityksiköiden jälkeen (Virtanen & Wennberg 2005, 138). Vain yhteisten toimintamallien suunnittelu ja kehittämis ehdotusten tekeminen ovat prosessien omistajien vastuulla (Kiiskinen ym. 2002, 31–32). Ydinprosesseilla ei ole ohjausvaltaa tulosityksiköihin nähden (Virtanen & Wennberg 2005, 138). Tulosityksikön johto vastaa resursseista ja tuloksesta. Tässä mallissa yksiköiden sisäinen byrokratia ja yhteen sovittamistarve muihin osastoihin ovat vähäistä. Tulosityksiköiden omien asiakkaiden hallinta on myös selkeää. Osaston sisäisen osaamisen kehittäminen on suoraviivaista ja resurssien kohdentaminen johdon käsissä. Heikkoutena on koko organisaation yhteisten asiakkaiden, toimintojen ja resurssien hallinta. (Kiiskinen ym. 2002, 31–32.) Lisäksi prosessien asema on usein epäselvä ja niiden seuranta vajavaista (Virtanen & Wennberg 2005, 142). Pitääkin määrittää, kumpi ohjausmalleista, prosessiperusteinen vai toiminnallinen, on ensisijainen (Hannus 1993, 69). Myös työyksikön tiiviys saattaa heikentyä, kun yksilöiden välinen kanssakäyminen jakaantuu prosessien ja toiminnallisen organisaation välillä. Tämä taas vaikuttaa suoraan koko organisaation tehokkuuteen. Organisaatiossa työntekijöiden väliset suhteet ovat organisaation tehokkuudessa kuitenkin määräävämpänä tekijänä kuin organisaatorakenne. (Armistead & Machin 1997.)

Matriisiorganisaatiossa tulosityksiköt ja prosessit ovat matriisissa. Myös tässä mallissa kehittäminen on prosessien vastuulla. Lisäksi prosesseilla on ohjausvalta tulosityksiköihin erikseen määritettyjen asioiden osalta. Kaikki resurssit eivät ole enää tulosityksikoilla, vaan osa niistä on jaettu prosesseihin. Osa tehtävien toteuttamisesta on myös prosessien vastuulla, kuten asiakaspalvelu, kumppanuuden hallinta tai myynti. Prosessin omistajien ja tulosityksiköiden johtajien valta ja vastuu on jaettu. (Kiiskinen ym. 2002, 33–34.) Matriisiorganisaatio on eittämättä monimutkainen, mutta se toisaalta mahdollistaa joustavuutta ja parantaa koko yrityksen henkilöstön välistä yhteistoimintaa (Armistead & Machin 1997). Mallin hyvänä puolena on myös

toiminnan arvioinnin monipuolisuus; sitä voidaan arvioida sekä yhteisten toimintamallien että tulosityksiköiden osalta. Yhteisten asioiden hoitaminen ja hallinta on systemaattista. Tulosityksikkörajoja leikkaavia yhteisiä asioita, asiakkaita ja resursseja kyetään hoitamaan tehokkaammin kuin tulosityksikkömallissa. Heikkoutena ovat vallan ja vastuiden päällekkäisyydet ja epäselvyydet. Byrokratia saattaa kasvaa ja vaarana on, että tulosityksikkökohtaisten asiakastarpeiden hoitamien huonontuu. (Kiiskinen ym. 2002, 33–34.)

Prosessijohtamisessa eri toimintojen tavoitteet yhdensuuntaistetaan (Hannus 1993, 39). Prosessiorganisaatiossa ydinprosessien tehtävänä on kehitystehtävän lisäksi vastata myös tuloksesta. Kaikki resurssit ovat sidottuina ydinprosesseihin. Vastuu ja valta jakautuvat selkeästi, ja byrokratia on vähäistä. Koko organisaation yhteisten toimintojen, asiakkaiden ja resurssien hallinta on helpompaa kuin muissa malleissa. (Kiiskinen ym. 2002, 35.) Kullekin ydinprosessille tulee määrittää johtoryhmätasoinen prosessin omistaja, jonka tehtävänä on tarkastella koko ketjua yhtenä kokonaisuutena ja vastata prosessista ja sen suorituskyvystä (Hannus 1993, 39–40). Heikkoutena mallissa on yksikkökohtaisten asioiden hoitaminen. Jotta prosessiorganisaatio toimisi, valta tulee aidosti siirtää prosesseihin. (Kiiskinen ym. 2002, 35.) Muutos puhtaaksi prosessiorganisaatioksi vie yleensä paljon aikaa, ja ehkä siitä syystä mallia ei monesti ole uskallettu viedä loppuun asti. Tällöin prosessiomistajuus jää yleensä epäselväksi. (Virtanen & Wennberg 2005, 140.)

3. JOHTAMISTA VAI OHJAUSTA?

Luvussa perehdytään johtamisen ja ohjauksen käsitteisiin. Tutkimuksen kannalta on olennaista, mitä tarkoittaa käsite *johtaminen* ja mitä käsite *ohjaus*. Perehdyttäessä näihin käsitteisiin on käynyt ilmi, että niiden määrittely ei ole kaikilta osin täysin selvä. Johtaminen ja ohjaus saatetaan esittää erillisinä käsitteinä, vaikka suomen kielen sanakirjan mukaan sana *johtaa* tarkoittaa muun muassa ”ohjata, opastaa, neuvoa” (Nurmi 1998, 281). Vastaavasti sana *ohjata* tarkoittaa muun muassa ”neuvoa, opastaa, suunnata tai johtaa” (Nurmi 1998, 659). Kuitenkin ainakin englannin kielessä erotetaan sanat *command* ”komentaa, käskää, johtaa” (Rekiaro & Robinson 2005, 802) ja *control* ”valvoa, hallita, ohjata” (Rekiaro & Robinson 2005, 817–818). Ohjaus käännetään myös usein englanniksi sanalla *governance* (Virtaharju, J. Henkilökohtainen tiedonanto. 9.4.2015) tai sanaparilla *corporate governance*³.

Etymologisen sanakirjan mukaan sana *johtaa* on alun perin esiintynyt nykyistä pidemmissä muodoissa kuten *johdattaa* tai *johdata*. Sanan alkuperäinen merkitys on ollut kihlata, antaa kihlat. (Häkkinen 1987, 71.) Vastaavasti *ohjata*-sana on johdos germaanisperäisestä *ohja*-sanasta. Sana on alun perin liittynyt muun muassa hevosen ohjastamiseen. (Häkkinen 1987, 208). Vaikuttaa siltä, että alkuperäiseltä merkitykseltään sanat ovat tarkoittaneet hyvin eri asioita, mutta sanojen nykymerkityksen perusteella ne tarkoittavat käytännössä samaa asiaa. Lukuun on kuvattu tiiviisti johtamisen monisyistä käsitettä kirjallisen lähdeaineiston perusteella. Vastaavasti ohjauksen käsitettä on avattu omana käsitteenään. Luvussa vastataan tutkimuksen ensimmäiseen alakysymykseen *Mitä eroa on johtamisen ja ohjauksen käsitteillä?*

3.1 Johtaminen

Vaikka johtaminen on erittäin laaja kokonaisuus ja käsitteenä kokonaisvaltainen, johtamisen määritelmät vaikuttavat olevan hämmästyttävän samanlaisia. Asp ja Peltonen (1991, 230) määrittelevät johtamisen johtajan toiminnaksi, jolla hän saa organisaation toimimaan tavoitteiden mukaisesti. Kamenskyn (2010, 49) mukaan johtaminen tarkoittaa kykyä aikaansaada tuloksia organisaation kanssa. Virtanen ja Stenvall (2010, 13) määrittelevät johtamisen työksi organisaation toiminnallisten tulosten saavuttamiseksi. Seeck (2008, 18) puolestaan käsittää johtamisen toiminnaksi, jolla ihmisten työpanosta ja voimavaroja pystytään hankkimaan,

³ Arvopaperimarkkinayhdistyksen internet-sivujen mukaan Corporate Governance tarkoittaa ”järjestelmää, jonka avulla yritystoimintaa johdetaan ja kontrolloidaan”. (<http://cgfinland.fi/corporate-governance/corporate-governance-mita-se-on/>)

kohdentamaan ja hyödyntämään tehokkaasti tavoitteen saavuttamiseksi. Vastaavasti Puolustusvoimien strategisen suunnittelun normin (2014, 11) mukaan johtamisella tarkoitetaan toimivallan ja ohjauksen käyttämistä henkilöstöön, joukkoihin ja suorituskyyhiin tehtävän ja tavoitteen toteuttamiseksi. Myös Kiurun (2009, 16) mukaan johtamisella pyritään edistämään tavoitteen saavuttamista.

Johtaminen siis liittyy aina tavoitteen saavuttamiseen ja sillä on suuri merkitys organisaation menestymiselle (Virtanen & Stenvall 2010, 13). Johtaminen vaatiikin ammattitaitoa, ja johtamisessa korostuvat tulokset, jotka saadaan aikaan yhdessä organisaation kanssa (Kamensky 2010, 49). Tavoitteen lisäksi johtamisessa korostuu vuorovaikutus. Johtaminen on tavoitteellista toimintaa, johon kuuluu esimiehen ja alaisten välinen vuorovaikutus. Esimies-termi poikkeaa johtaja-termistä siten, että esimiehellä on aina alaisia, johtajalla ei välttämättä ole. (Asp & Peltonen 1991, 230.)

Johtamisen määritelmät ovat siis samankaltaisia. Sen sijaan käsitykset siitä, mitä johtamiseen kuuluu tai mistä johtaminen koostuu, poikkeavat merkittävästi. Asp ja Peltonen (1991, 230) jakavat johtamisen liikkeen johtamiseen (management) ja esimiehenä toimimiseen (leadership). Huhtisen (2006) mukaan johtaminen voidaan jakaa neljään osa-alueeseen: johtamiseen (management), johtajuuteen (leadership), organisaatorakenteeseen (organization structure) ja organisaatiokulttuuriin (organization culture). (Huhtinen 2006, 45.) Huhtisen mukaan johtamisen neljä osa-aluetta ovat riippuvaisia toisistaan ja niistä muodostuvan johtamisen nelikentän tulisi olla tasapainossa. Mikäli joku nelikentän osa-alueesta korostuu liikaa, se tapahtuu muiden osa-alueiden kustannuksella. (Huhtinen 2006, 49.)

Puolustusvoimien strategisen suunnittelun normin mukaan *johtaminen* nähdään kyvykkyys-alueena. Johtamiskyky muodostuu organisoinnista, tilanneymmärryksestä, suunnittelusta, päätöksenteosta, toimeenpanosta ja arvioinnista. (Puolustusvoimien strateginen suunnittelu 2014, 11.) Esikuntaohjesääntö (1978, 12) on samoilla linjoilla. Sen mukaan johtaminen koostuu tietojen hankkimisesta, tilanteiden arvostelusta, päätöstenteosta, suunnittelusta, käskemisestä ja valvonnasta. Nämä määritelmät muistuttavat edellisessä luvussa esitellyn hallinnollisen koulukunnan näkemystä, jonka mukaan johtaminen on suunnittelua, organisointia, budjetoimintia ja valvontaa (Kiuru 2009, 58). Harisalon (2009, 81) mukaan hallinnollisen koulukunnan isä Henri Faoyl jakoi johtamisen suunnitteluun, organisointiin, toimeenpanoon, koordinointiin ja valvontaan.

Johtamisen nelikentän neljästä osa-alueesta voidaan muodostaa kaksi paria kokonaisuuksista, jotka liittyvät toisiinsa tiiviisti. Johtajuus ja organisaatiokulttuuri liittyvät läheisesti toisiinsa ja vastaavasti johtaminen ja organisaatorakenne liittyvät kiinteästi toisiinsa. Johtajuudella ja organisaatiokulttuurilla on yhteisenä tekijänä se, että ne liittyvät ihmisten väliseen vuorovaikutukseen. Vastaavasti johtaminen ja organisaatorakenne perustuvat asioiden välisiin suhteisiin. Johtajuuden ja organisaatiokulttuurin piiriin kuuluvat ne johtamisen käsitteet, mallit, teoriat ja kokemukset, jotka liittyvät ihmiseen ja ihmisten väliseen toimintaan. Vastaavasti johtamisen ja organisaatorakenteen osa-alueisiin kuuluvat tehtäviin, prosesseihin, päätöksentekoon ja suunnitteluun liittyvät johtamisen käsitteet, mallit, teoriat ja kokemukset. (Kiuru 2009, 19.) Ihmissuhteiden koulukunnan mukaan johtamisessa on kyse ennen kaikkea ihmishuhtaidoista eikä muodollisista rakenteellisten tekijöiden rakentelusta. Ihmiset toimivat tehokkaasti, mikäli johtajat huomioivat heitä, kuuntelivat heidän mielipiteitään ja antoivat toiminnanvapautta. (Harisalo 2009, 96–97.)

Nelikentän johtamisella tarkoitetaan asioiden johtamista ja johtajuudella ihmisten johtamista. Johtamisella tulee aina olla tavoite, mutta johtajuuden tavoitetta ei aina voida määrittää. Johtajuus riippuu pitkälti henkilökohtaisista ominaisuuksista, joista osa on synnynnäisiä ja osa opittuja. (Huhtinen 2006, 45–46 ja 51.) Asp ja Peltonen määrittelevät johtajuuden hieman eri tavoin. Heidän mukaansa johtajuus tarkoittaa johtajana olemista tai johtajan asemaa. *Management-* ja *leadership*-sanojen välisen eron Asp ja Peltonen määrittelevät Huhtisen tavoin asioiden ja ihmisten johtamiseksi. (Asp & Peltonen 1991, 230.) Sekä Huhtinen että Asp ja Peltonen korostavat, että jaottelu ei ole täysin aukoton eikä käsitteiden välinen raja selkeä (Asp & Peltonen 1991, 231 ja Huhtinen 2006, 47). Jaottelu auttaa kuitenkin hahmottamaan moniulotteisia käsitteitä (Huhtinen 2006, 47). Kamensky (2014, 49) puolestaan pitää jaottelua asioiden ja ihmisten johtamisen välille hyödyttömänä. Hänen mukaansa asioiden ja ihmisten johtaminen ovat niin kietoutuneina toisiinsa, että jaottelusta ei ole hyötyä. Kiuru (2009, 16) lähestyy *management-* ja *leadership*-käsitteiden välistä eroavuutta vaikuttamisen kautta. Mikäli vaikutetaan asioihin tietyn tavoitteen saavuttamiseksi, tarkoitetaan *management*-johtamista ja mikäli tavoite saavutetaan vaikuttamalla ihmisiin, käytetään *leadership*-johtamista. Johtajuudessa on siis kyse johtajan ja johdettavan välisestä vuorovaikutuksesta.

Huhtisen (2006, 47) mukaan johtajuuteen liittyvät muun muassa esimiestaidot, osaaminen, persoonallisuus, arvot, motivaatio, sosiaalinen kiinteys, viestintä, valta ja strateginen ajattelu. Johtamiseen liittyvät muun muassa hyvän hallinnon periaatteet, suunnittelu, logistiikka, tietojohtaminen ja henkilöstöstrategia. Vastaavasti organisaatorakenteeseen liittyviä ovat organisaatioteoriat ja mallit, ja organisaatiokulttuuriin muun muassa organisaatiokäyttäytyminen, työhyvinvointi, sosiaalinen kiinteys, kuri ja tasa-arvoasiat.

Organisaatiokulttuuriin liittyviä tekijöitä ruvettiin selvittämään, kun havaittiin, että organisaation tehokkuutta ei voitu yksin selittää siihen sidottujen resurssien avulla. Havaittiin, että organisaatioilla on oma muodollisista tekijöistä riippumaton sisäinen todellisuutensa. Tätä alettiin kutsua organisaatiokulttuuriksi. Organisaatiossa vallitseva kulttuuri vaikuttaa ihmisiin siten, että he eivät kykene välttämättä kertomaan käyttäytymisensä tai valintojensa syitä. Organisaatiokulttuuri vaikuttaa johtamisen ja kehittämisen onnistumiseen. Organisaatiokulttuuri voidaan määritellä laajasti omaksutuksi henkiseksi syvärakenteeksi, jonka varassa organisaatiossa ajatellaan, toimitaan ja määritetään valinnan mahdollisuuksia. (Harisalo 2009, 264–266.) Huhtisen (2006) mukaan organisaatorakenteen ja organisaatiokulttuurin ero on, että organisaatorakenne tarkoittaa organisoitumismallia ja organisaatiokulttuuri organisaation luomaa sosiaalista verkostoa (Huhtinen 2006, 45–46). Organisaatorakenne ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat siihen, miten johtaminen organisaatiossa ilmenee ja mitä johtamisella voidaan saada aikaan (Kiuru 2009, 16).

3.2 Ohjaus

Siinä missä johtamisen määritelmistä ei ole pulaa, ohjauksen määritelmiä onkin jo huomattavan paljon vaikeampaa löytää. Selkeä määritelmä on esitetty Puolustusvoimien hallintoonormissa. Sen mukaan sana *ohjaa* liittyy virkaan tai organisaatioon, ja se tarkoittaa perusteiden, suuntaviivojen ja tavoitteiden määrittämistä sekä menettelytapaohjeiden tai muiden normien antamista (Puolustusvoimien hallinto 2014, liite 11, 6). Bevirin mukaan ohjaukselle (governance) on olemassa lukuisia määritelmiä. Hän määrittelee ohjauksen kaikenlaiseksi sosiaalisen koordinoinnin ja sääntelymenetelmien joukoksi. (Bevir 2012.) Kolmannen määritelmän mukaan ohjaus tarkoittaa vaikuttamista jonkun yksikön toimintaan sen suuntaamiseksi haluttuun suuntaan halutunlaisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Systemaattinen ohjaus muodostaa ohjausjärjestelmän, joka koostuu ohjattavista yksiköistä, ohjaavista yksiköistä ja ohjausimpulsseista. Ohjaava yksikkö lähettää ohjausimpulssit ohjattavalle halutun käyttäytymisen aikaansaamiseksi. Ohjaus siis tarkoittaa toimintaa, jolla vaikutetaan ohjattavan toimintaan yleensä tavoitteiden asettamisen kautta, ja se perustuu valta-asemaan. (Ylläsjärvi 2014, 27.)

Esimerkiksi valtionhallinnon ohjausjärjestelmä koostuu tulosohtauksesta, talousarvio-ohjauksesta ja hallitusohjelmasta (Tulosohtauksen käsikirja 2012, tulokortti 2). Lisäksi lainsäädännön avulla tapahtuvaa valtionhallinnon harjoittamaa ohjausta kutsutaan normiohtaukseksi (Ylläsjarvi 2014, 30). Yhtenä esimerkkinä lienevät valtionhallinnon ohjaukirjeet (Puolustusvoimien strateginen suunnittelu 2014, 4). Puolustusministeriön strateginen suunnittelu antaa perusteet Puolustusvoimien strategiselle suunnittelulle. Nämä perusteet annetaan ohjaukirjeellä. (Puolustusministeriön strateginen suunnitelma 2030.)

Krogarsin mukaan yhteiskunnan julkisiin organisaatioihin harjoittama ohjaus voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: normatiiviseen ohjaukseen, strategiseen ohjaukseen ja operatiiviseen ohjaukseen. Normatiivinen ohjaus rakentuu eduskunnan muotoilemalle perustalle, ja se on luonteeltaan toiminnalliset perusteet antavaa. Strateginen ohjaus yhdistyy organisaation ylimpään johtoon ja sen välittömässä läheisyydessä oleviin poliittisiin elimiin. Operatiivinen ohjaus taas näkyy käytännön toimissa. (Krogars 1998, 16.)

Ohjaus vaikuttaisi siis olevan vähintään läheistä sukua johtamiselle. Keskeistä on, miten ohjaus eroaa johtamisesta. Merchantin ja Van der Steden (2007, 13) mukaan ohjaukseen kuuluu olennaisesti vaikuttavuuden mittausta ja arviointi, jotka eivät tulleet esille johtamisen yhteydessä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ohjaus tarkoittaa organisaation ulkopuolelta tulevaa ja johtaminen organisaation sisäistä johtamista (Budjettisanasto 2001, 97–98). Mitä voimakkaampaa ulkopuolinen ohjaus on, sitä vähemmän liikkumavaraa johtajille jää (Krogars 1998, 16). Krogarsin (2000, 18) mukaan ohjaus voidaan mieltää organisaatioyksiköiden väliseksi toiminnaksi ja johtaminen esimiehen ja alaisen väliseksi. Edellinen puolustusvoimain komentaja kenraali Ari Puheloinen on samoilla linjoilla. Hänen mukaansa linjaorganisaatiossa linjaa pitkin tuleva ohjaus on johtamista ja muualta tuleva ohjausta (P. Posti, luento yleisesikuntaupseerikurssi 57:lle Maanpuolustuskorkeakoulussa 6.10.2014). On esitetty myös näkemys, jonka mukaan Puolustusvoimissa ohjaus tapahtuisi ohjeilla ja johtaminen käskyillä⁴. Tähän ei kuitenkaan onnistuttu löytämään vahvistusta.

⁴ Aki-Mauri Huhtisen (johtamisen diplomityöseminaarissa 4.11.2014) mukaan ohjeilla ohjataan ja käskyillä johdetaan.

3.3 Mitä eroa johtamisella ja ohjauksella on?

Edellä esitettyjen määrittelyiden perusteella tutkimuksen lähtökohtana on näkemys, jonka mukaan johtaminen ja ohjaus eivät käytännössä eroa toimenpiteiden näkökulmasta. Molempien taustalla on halu vaikuttaa toimintaan kohti asetettua tavoitetta. Sekä johtamisessa että ohjauksessa käytetään samankaltaisia menetelmiä ja niiden aiheuttamat toimenpiteet ovat samankaltaisia. Keskeinen ero käsitteiden välillä on tehtävän antajan asema suhteessa siihen, jolle tehtävä annetaan. Ohjaus tulee joko organisaation ulkopuolelta tai organisaation sisäältä sellaiselta taholta, jolla ei ole toimivaltaa varsinaiseen johtamiseen. Puolustusvoimissa tämä tarkoittaa sitä, että puolustusministeriöstä tuleva johtaminen on ohjausta ja puolustusvoimien sisällä linjassa tapahtuva johtaminen on johtamista. Puolustusvoimien organisaation sisällä tapahtuvaa ohjausta on esikuntien toteuttama ohjaus. Toisin sanoen *johtaminen* tarkoittaa organisaatiossa ylhäältä–alas eli komentajalta–komentajalle tapahtuvaa ohjausta ja vastaavasti *ohjaus* tarkoittaa esikunnista linjalle tapahtuvaa ohjausta eli kuvaannollisesti vaakasuunnassa tulevaa ohjausta. Edellä esitetyn perusteella vastaus tutkimuksen ensimmäiseen alakysymykseen *Mitä eroa on johtamisen ja ohjauksen käsitteillä* voidaan tiivistää seuraavasti: *Johtamisen ja ohjauksen tavoitteet ja menetelmät ovat samoja, mutta johtaminen tapahtuu organisaation sisällä esimiesten toimesta, kun taas ohjaus tulee linjaorganisaation ulkopuolelta. Lisäksi ohjaukseen kuuluu vaikuttavuuden mittaaminen ja arviointi.*

4. PUOLUSTUSVOIMIEN JOHTAMIS- JA OHJAUSMALLIT

Luvussa perehdytään lyhyesti Puolustusvoimien käyttämiin johtamisen ja ohjauksen käsitteisiin. Kustakin käsitteestä selvitetään, mitä sillä tarkoitetaan Puolustusvoimien asiakirjojen mukaan, mistä muiden organisaation käyttämistä käsitteistä kukin Puolustusvoimien käsite on johdettu, mitä näillä käsitteillä tarkoitetaan muissa organisaatioissa ja mikä on käsitteen käytön tausta Puolustusvoimissa. Luku on pääpiirteinen katsaus kuhunkin laajaan ja moniulotteiseen käsitteeseen. Se on yhdistelmä tutkimuksen empiiristä osuutta ja teoriaosuutta. Empiiristä osuutta edustavat Puolustusvoimien asiakirjat ja teoriaosuutta kirjallisuuskatsauksen perusteella selvitetty muiden organisaatioiden käsitteet. Lopussa vastataan tutkimuksen toiseen alakysymykseen *Mitkä ovat Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmallit?*

4.1 Organisoitumismallina komentajakeskeinen linja-esikuntaorganisaatio

”Puolustusvoimia johdetaan normaali- ja poikkeusoloissa linja-esikuntaorganisaatiomallin mukaisesti. Linja-esikuntaorganisaatio korostaa eri johtamistasoilla komentajien jakamatonta kokonaisvastuuta joukkonsa toiminnasta. Esikunnat ovat komentajiensa johtoesikuntia ja asiantuntijaorganisaatioita, jotka tukevat komentajansa johtamista”. (KO YL 2014, 19.)

Linja-esikuntaorganisaatio on linjaorganisaatiosta kehitetty malli, jossa johdon päätöksenteon tueksi on muodostettu esikunta. Linja-esikuntaorganisaation kehittäjänä on pidetty teorialuvussa esiteltyä Henri Fayolia. (Seeck 2008, 167–168.) Esikunnan tehtävänä on toimia neuvovana ja ohjaavana tahona tehtävien jakamisen säilyessä edelleen organisaation johdon käsissä. Esikunta muodostetaan eri toimintojen asiantuntijoista. Esikunnalla ei ole lähtökohtaisesti oikeutta antaa määräyksiä, vaan ainoastaan ohjeita ja neuvoja. Määräysten ja ohjeiden erotteleminen toisistaan saattaa tosin muodostua haasteeksi esikunnan asiantuntija-auktoriteetin takia. (Rissanen, Sääski & Vornanen 1996, 25–26.)

Linjaorganisaatio lieene yksi vanhimmista organisaation muodoista, se esiintyy jo Raamatun kirjoituksissa. Mooses oli vaikeuksissa johtaessaan Israelin kansaa, sillä hänen aikansa ei tahtonut riittää kaikkien kansalaisten ongelmien ratkomiseen. Mooseksen appiukko Jetro neuvoi Moosesta valitsemaan kansan keskuudesta luotettavia miehiä ratkomaan pieniä ongelmia. Miesten tehtävänä olisi saattaa Mooseksen tietoon vain vaikeat asiat. Jetron neuvon mukaan Mooses nimesi tällaisen henkilön jokaista tuhatta, sataa, viittäkymmentä ja kymmentä kansalaista kohden. (Pyhä Raamattu 2. Mooseksen kirja 18:14–26.)

Linjaorganisaatiota voidaan siis pitää ikään kuin organisaatioiden perusmallina. Siinä valta ja vastuu sekä päätöksenteko on keskitetty organisaation yläpäähän. Jokaisella työntekijällä on yksi esimies, joka antaa tehtävät. Linjaorganisaation hyvänä puolena on sen selkeys. Vastuu- ja valtakysymykset on helppo määritellä. Päällekkäistä työtä ei juuri synny. (Rissanen ym. 1996, 24.) Huonona puolena saattaa olla tiedonkulun hitaus, mikäli tieto liikkuu vain organisaatiotasolta toiselle (Laivo 2007, 36). Lisäksi nykytyöelämässä vain harvoin asiat ovat niin yksinkertaisia ja yksiselitteisiä, että ne kyettäisiin ratkomaan täysin pelkkää linjaorganisaatiota käyttämällä. Linjaorganisaation teoriataustana on yleensä pidetty raportin toisessa luvussa esiteltyä Max Weberin byrokratia-teoriaa (Pitkänen 2010, 10; Seeck 2008, 167–168; Laivo 2007, 22).

Suomen Puolustusvoimissa linja-esikuntaorganisaatiomallia on käytetty koko sen historian ajan (Suomen Puolustusvoimat ennen ja nyt 1997, 30). Puolustusvoimien johtamisen opetuksessa 1970-luvulta lähtien käytetyn Rautavaaran *Johtaja-johtaminen* -kirjan mukaan linja-esikuntaorganisaatio on sotilasorganisaatiolle luonteva malli, sillä sen avulla mahdollistetaan kovan kurin ylläpitäminen taistelukentällä. Lisäksi tiedon määrän lisääntyminen ja organisaatioiden kasvu aiheuttavat tarpeen asiantuntijaesikunnille auttaa linjaesimiehiä johtamistoiminnassaan. (Pitkänen 2010, 10.)

Samankaltaiseen johtopäätökseen päädyttiin myös puolustusvoimauudistusta tehtäessä. Puolustusvoimauudistuksen valmistelu käynnistyi jo 2009, jolloin tehtiin taustaselvityksiä. Tähän liittyi benchmarking⁵-toimintaa, joka kohdistui niin ulkomaisiin asevoimiin kuin valti-onhallinnon muihin toimijoihin ja siviiliyrityksiin. Varsinainen puolustusvoimauudistusta koskeva suunnittelutyö alkoi syksyllä 2010. Perusselvityksissä ja esittelyissä Puolustusvoimi-en johdolle todettiin linja-esikuntaorganisaation olevan ainoa toimiva organisaatiomalli Puo-lustusvoimien kaltaiselle organisaatiolle, jonka on joustavasti kyettävä siirtymään rauhan ajan toiminnasta kriisiajan toimintaan ja johtamiseen. Prosessiohjaus ja tulosjohtaminen määritet-tiin tukemaan valittua peruslähtökohtaa. Haluttiin myös pitäytyä perusperiaatteessa, että jou-kon komentajalla säilyy vastuu ja päätöksenteko, eli komentajakeskeisessä johtamisessa. (Hartikainen 2014, 29.)

Yhdysvaltalaisen käsityksen mukaan komentajakeskeisyys on historiatiedon perusteella ainoa oikea tapa toimia sotilasorganisaatioissa. Näkemystä perustellaan sillä, että komentajalla on parempi tilanneymmärrys kuin esikunnalla. Parempi tilanneymmärrys syntyy tapaamisista siviilitoimijoiden, alajohtoportaiden komentajien ja tukevien komentajien kanssa. (Joint Ope-rations 2011, II-1.)

Puolustusvoimien käyttämän linja-esikuntaorganisaation selkeyttä ja komentajakeskeisyyttä mutkistaa hieman se, että Pääesikunnan päällikkö on sotilaskäskyasioissa varuskunnan päälli-kön, sotilaslaitoksen johtajan, joukko-osaston komentajan ja muun hallintoyksikön päällikön suoranainen esimies (Asetus 1089/2007). Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi joukko-osaston komentajalla on kaksi suoranaista esimiestä yhden sijaan. Linjaorganisaatiossa suora-naisia esimiehiä on vain yksi (Asp & Peltonen 1991, 226). Lisäksi kenttäohjesäännön yleisen osan mukaan toimialavalmistelu ja toimialaohjaus tukevat linja-esikuntaorganisaatiota ja toi-mintaa ohjataan ja sovitetaan yhteen prosesseilla. (KO YL 2014, 19.) Puolustusvoimien käyt-tämä organisaatiomalli näyttäisi muistuttavan toiminnallisen organisaation sijaan enemmän toisessa luvussa esiteltyä tulossyksikköorganisaatiota (kuvio kaksi).

⁵ Benchmarking tarkoittaa tässä yhteydessä toisten organisaatioiden hyvien käytäntöjen soveltamista oman orga-nisaation käyttöön (Laamanen & Tinnilä 2002, 39).

Puolustusvoimien toiminta on organisoitu toiminnoittain, mutta myös pääprosessit on määritetty ja kuvattu ja niille on nimetty omistajat. Resurssit jaetaan kuitenkin toiminnallisen organisaation kautta. Poikkeavuutta malliin aiheuttaa se, että Puolustusvoimissa on käytännössä käytössä myös toimialaohjaus. Tämä aiheuttaa sen, että kun teorian mukaan tulosityksikköorganisaatiossa prosessien kautta tuleva ohjaus tulee vasta toisena toiminnallisen organisaation ohjauksen jälkeen (Virtanen & Wennberg 2005, 138), Puolustusvoimissa pääprosessien kautta tuleva ohjaus tulee vasta kolmantena linjaorganisaation ohjauksen ja toimialaohjauksen jälkeen.

Puolustusvoimien organisaatio tosiasiaassa muistuttaa siis aivan muuta kuin linja-esikuntaorganisaatiota, mikä saattaa osittain johtua siitä, että Puolustusvoimien rauhan ajan hallintorakenne on pitkälti Puolustusministeriön päätäntävällässä, mutta sodanajan rakenne on sotilaskäskyasiana Puolustusvoimain komentajan toimivallassa (Takamaa, K. Henkilökohtainen tiedonanto. 3.6.2015). Saattaa olla, että tilanne olisi toisenlainen, jos päätäntävalta olisi yksissä käsissä.

4.2 Operatiivinen johtaminen – suorituskvyn käytön johtamista

”Puolustusvoimissa operatiivinen johtaminen on suorituskvyn käytön johtamista operatiivisella johtamistasolla” (KO 3.0 2015, 44).

Operatiivinen johtaminen tarkoittaa Puolustusvoimien organisaatiossa hyvin eri asiaa kuin muissa organisaatioissa. Kamensky (2000) jakaa organisaation johtamisen karkeasti kahteen ryhmään, strategiseen johtamiseen ja operatiiviseen johtamiseen. Strateginen johtaminen keskittyy pitkän aikavälin toiminnan suunnitteluun ja johtamiseen vastaten kysymyksiin *miksi* ja *mitä*. Operatiivinen johtaminen on päivittäisten toimintojen hoitamista ja organisointia ja tuottaa vastauksen kysymykseen *miten*.

Puolustusvoimissa termi *operatiivinen johtaminen* on ollut pitkään käytössä. Se esiintyy ainakin jo vuoden 1973 Kenttäohjesäännön yleisessä osassa, jossa operatiivinen johtamistoiminta määritellään sotatoimien johtamistoimeksi. Sotatoimeksi määritetään yhtymän tai sitä suuremman organisaation joukkojen siirrot ja ryhmitykset, materiaalin varaamiset ja kuljetukset sekä taistelut. (Halonen 2010, 2.) Vuosien 1995 ja 2008 Kenttäohjesääntöjen yleisissä osissa operatiivisen johtamisen termiä ei käytetä (Halonen 2010, 2). Sen sijaan vuoden 2008 Kenttäohjesäännön yleisessä osassa käytetään termiä suorituskvyn käytön johtaminen (KO YL 2007, 38.) Operatiivista suunnittelua ja suunnitelmaa käsitellään kuitenkin paljon (Halonen

2010, 2). Kattavasti operatiivinen johtaminen määritetään *Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen 1.1.2008 alkaen* -asiakirjassa, joka on julkaistu vuonna 2007 (Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen 2007). Kenttäohjesääntö 3.0 määrittelee operatiivisen johtamisen, mutta käyttää enimmäkseen käsitettä operaatioiden johtaminen (KO 3.0 2015).

Operatiivisen johtamisen käsite on elänyt vuosien saatossa. 1973, 1995 ja 2008 Kenttäohjesääntöjen yleiset osat kohdentavat operatiivisen johtamisen ja operatiivisen suunnittelun kiinteästi Suomen sotilaalliseen puolustamiseen (Halonen 2010, 3). Kuitenkin vuonna 2007 julkaistussa *Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen* -asiakirjassa operatiivinen johtaminen on määritetty koskettamaan kaikkia Puolustusvoimien päätehtäviä (Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen 2007, 1). Asiakirjassa operatiivinen johtaminen määritetään näin:

”Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen on Puolustusvoimien suorituskyvyn käytön suunnittelua ja suorituskyvyn käyttöä operatiivisella johtamistasolla. Puolustusvoimista annetun lain mukaisesti Puolustusvoimien suorituskyyä käytetään Suomen sotilaalliseen puolustamiseen, muiden viranomaisten tukemiseen ja kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.” (Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen 2007, 1.)

Ala-Sankila on vuonna 2013 ilmestyneessä artikkelissaan samoilla linjoilla. Hänen mukaansa operatiivinen johtaminen on kaikkien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen liittyvää johtamista kuten virka-aputehtävien, alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen liittyvien tehtävien sekä kriisinhallintatehtävien kansallista johtamista ja tapahtumailmoitusten käsittelyä. (Ala-Sankila 2013, 7.)

Nykyisten kenttäohjesääntöjen mukaan operatiivinen johtaminen on suorituskyvyn käytön johtamista operatiivisella johtamistasolla (KO 3.0 2015, 44). Operatiivisella johtamistasolla tarkoitetaan Puolustusvoimain komentajaa ja Pääesikuntaa. Operatiivinen johtaminen kohdistetaan puolustushaaraesikuntiin. (KO YL 2014, 25.) Operaatioita johdetaan linjaesikuntaorganisaatorakenteella, jossa Puolustusvoimain komentaja johtaa sotatoimen Pääesikunnan tukemana. (KO 3.0 2015, 26–27.) Aiemmin käytössä ollut *operaation komentaja* -termi (Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen 2007, 3) ei enää esiinny kenttäohjesäännössä.

Lisäksi nykyisissä kenttäohjesäännöissä todetaan, että operatiivista johtamista tuetaan operatiivisen johtamisen prosessilla (KO 3.0 2015, 27). Vuoden 2014 kenttäohjesäännön yleisen osan mukaan operatiivinen johtaminen keskittyy kuitenkin vain kotimaan puolustukseen. Ohjesäännössä nimittäin todetaan: *”Sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin liittyvät operaatiot johdetaan Puolustusvoimien operatiivisen johtamisen prosessin mukaisesti.”* (KO YL 2014, 21.) Näin ollen nykyisten määritelmien mukaan operatiivinen johtaminen olisi Suomen sotilaalliseen puolustamiseen liittyvää suorituskyvyn käyttöä operatiivisella johtamistasolla.

Operatiivisen johtamisen prosessilla tarkoitetaan jatkuvaa, kaikilla tasoilla tapahtuvaa toimintaa. (Kenttäohjesääntö yleinen osa 2014, 21.) Prosessi jaetaan neljään vaiheeseen: tilanteen seuranta, arviointi, suunnittelu ja toimeenpano. Tilanteen seuranta on jatkuvaa, ja siinä kerätään ja kootaan tietoa operaation etenemisestä, omien joukkojen ja vastustajan tilanteesta, jotta voidaan muodostaa yhteinen tilannekuva. Arviointitoiminta on palauteprosessi, joka tuottaa jäsenneltyä ja analysoitua tietoa operaatiosta operaation komentajalle, johdolle ja esikunnalle. Suunnittelu toteutetaan operatiivisen suunnitteluprosessin periaatteella. Toimeenpano tarkoittaa sotilaallisen voiman suuntaamista haluttujen vaikutusten aikaansaamiseksi. Toimeenpano toteutetaan käskyillä. (KO 3.0 2015, 30–35.)

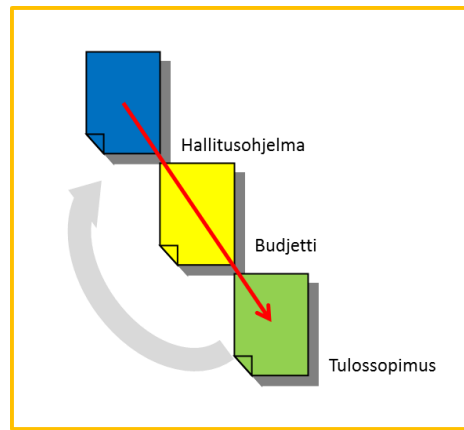
Operaatioiden johtamispaikka toimii ensisijaisesti Puolustusvoimien operaatiokeskuksen yhteydessä. Pääesikunnan operatiiviselle osastolle muodostetaan poikkeusoloissa operaatioiden toimeenpanoa varten suunnittelu-, operaatio- ja tiedustelukeskukset. Keskusten tehtävänä on Puolustusvoimien operaatioiden seuranta, arviointi, suunnittelu ja toimeenpano. Keskusten rungot toimivat jatkuvasti myös normaalioloissa. Puolustushaarat organisoidaan vastaavalla tavalla ja niiden alajohtoportaot tarkoituksenmukaisella tavalla, mutta mahdollisuuksien mukaan niihin muodostetaan vastaavat keskukset. (KO 3.0 2015, 28–29.)

4.3 Tulosjohtamista vai tulosohjausta?

”Tulosjohtaminen on tulosityksikön sisäinen johtamisprosessi, joka tähtää tärkeiden tulosten saavuttamiseen tulostavoitteiden määrittämisellä, niiden taloudellisella toteuttamisella ja tulosten seurannalla. Tulosjohtaminen korostaa osallistuvaa, luovaa ja tilanneherkkää johtamiskäyttäytymistä, joka pyrkii saavuttamaan sovitut tavoitteet suuntaamalla resurssit olennaisen tekemiseen.” (Puolustusvoimien toimintakäsikirja 2014, Liite)

Kuten kolmannessa luvussa on esitetty, tulosohjaus tarkoittaa suomen kielessä eri asiaa kuin tulosjohtaminen. Tulosohjaus on ohjausjärjestelmän osa, jolla tulostavoitteiden avulla ohjataan toimintaa ja taloutta. Ohjaus tarkoittaa siis organisaation ulkopuolista vaikuttamista, johtaminen taas on organisaation sisällä tapahtuvaa. Vieraissa kielissä näin ei aina ole, vaan esimerkiksi englanninkielisellä termillä *performance management* voidaan tarkoittaa kumpaa tahansa asiaa. (Budjettisanasto 2001.) Asia voidaan nähdä myös niin, että tulosjohtamisessa ja tulosohjauksessa on kyse samasta asiasta, tarkastelunäkökulma vain on eri. Tulosohjaus on tulosityksikön ulkopuolelta tulevaa ohjausta ja tulosjohtaminen yksikön sisäinen johtamisen periaate (Rahko 1994, 69).

Suomen valtionhallinnossa siirryttiin tulosohjaukseen kansainvälisen kehityksen mukaisesti 1990-luvun alkupuolella (Jatkola 2001). Se on useaan eri lakiin, kuten perustuslakiin, valtioneuvoston ohjesääntöön ja talousarviolakiin ja -asetukseen perustuvaa toimintaa (Tulosohjauksen käsikirja 2012, tulokortti 11). Valtioneuvoston ohjesäännön 11§:ssä todetaan: ” – ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat – ” (Valtioneuvoston ohjesääntö 11§). Valtionhallinnon tulosohjaus on osa valtiokonsernin ohjauskokonaisuutta. Muita ohjausjärjestelmiä ovat talousarvio-ohjaus (budjetti) ja hallitusohjelma (kuvio kolme). Tulosohjaus on vuorovaikutteinen sopimusajatteluun perustuva malli, jonka tavoitteena on, että toiminnalla saavutetaan asetetut tavoitteet kustannustehokkaasti. Voimavarojen, tavoitteiden, tehokkuuden ja laadun tulisi olla tasapainossa. Ohjausmalli pohjautuu hallitusohjelman poliittisiin tavoitteisiin. Hallitusohjelmasta ja sitä täsmäntävästä toimenpanosuunnitelmasta johdetaan hallinnonalojen politiikkatavoitteet, budjettitavoitteet ja ministeriöiden virastoille määrittämät tavoitteet. (Tulosohjauksen käsikirja 2012, tulokortti 3.)



Kuvio 3 Valtiokonsernin ohjauskokonaisuus (mukailtu Tulosohtauksen käsikirja 2012, tietokortti 3)

Valtionhallinnon tulosohtaus kaikilla hallinnon aloilla noudattaa samoja yhteisiä periaatteita, prosesseja, käytäntöjä ja asiakirjoja. Kukin hallinnon ala määrittää kuitenkin sisäiset ohjausperiaatteensa. Tulosohtaus toteutetaan tulosohtausprosessilla, jonka toimijat ovat: 1. valtio-neuvoston kanslia, 2. valtiovarainministeriö, 3. ohjaava ministeriö ja 4. tulosohtattava virasto. Tulosohtausprosessin valtion tasoiset tuotteet ovat hallitusohjelma, valtion talousarvioesitys ja valtion tilinpäätös. Ohjattavan viraston kannalta keskeiset tuotteet ovat viraston strategia, tulostavoiteasiakirja eli tulossopimus ja tilinpäätösasiakirja, joka sisältää toimintakertomuksen. (Tulosohtauksen käsikirja 2012, tietokortti 7) Puolustusministeriön strategisessa suunnitelmassa 2030 todetaankin, että Puolustusministeriön strateginen suunnitelma toimeenpannaan tulosohtausmenettelyssä.

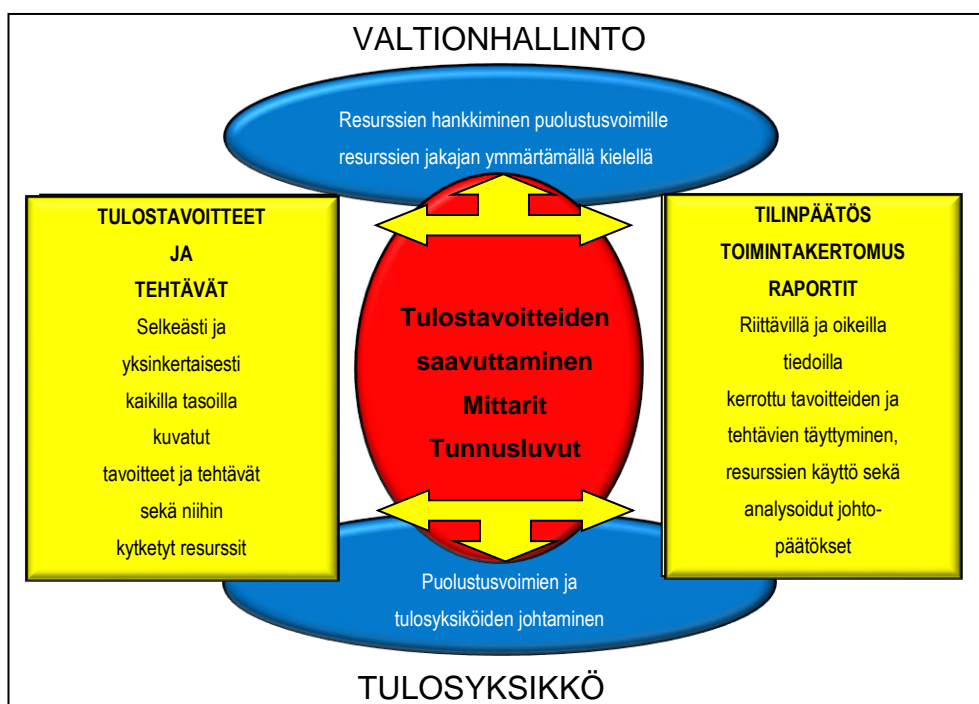
Tulosjohtamisjärjestelmä otettiin käyttöön julkisen sektorin johtamiseen 1980-luvulla byrokratiasta johtuvien ongelmien korjaamiseksi (Lumijärvi 1991, 11–12.). Tulosjohtamisen on nähty liittyvän niin sanottuun uuteen julkiseen johtamiseen (New Public Management, NPM), jolloin julkishallinnossa siirryttiin lähemmäs yritysmaailman johtamistoimintaa (Laaksonen 2009, 79). Karilan (2009, 12) mukaan tulosohtaushanke käynnistettiin Suomessa valtiovarainministeriön aloitteesta vuonna 1988. Tulosjohtamisessa painotetaan yksiköiden omavastuisuutta ja suoritustason objektiivista arviointia. Tällä tavoitellaan toiminnan tuloksellisuutta. Tulosjohtamisessa päätöksentekoa ja organisaation rakenteita pyritään hajauttamaan. Tulosjohtaminen soveltuu erityisen hyvin niukkojen resurssien johtamismalliksi. (Lumijärvi 1991, 11–12.) Tulosjohtamisjärjestelmä voidaan lähtökohtaisesti nähdä hieman ristiriitaisena. Siinä nimittäin pyritään säilyttämään perinteinen hierarkkinen johto, mutta toisaalta luomaan joustavuutta, omaaloitteisuutta ja toimintavapautta. (Rahko 1994, 69.)

Tulosjohtaminen on läheistä sukua aiemmin vallinneelle tavoitejohtamiselle. Jo tavoitejohtamisen kehittänyt Peter Drucker korosti yksikön tuloksen merkitystä (Rahko 1994, 63 ja 67). Hän on muun muassa todennut, että nykyaikaisessa tietotyössä jokaisella työntekijällä tulee olla tieto organisaation tulostavoitteista tehdäkseen oikeita, tehtävänsä kuuluvia päätöksiä organisaation kokonaistuloksen ja tavoitteiden kannalta (Drucker 1990, 208). Tavoitejohtamisessa painotetaan kuitenkin enemmän tavoitteiden saavuttamista, kun taas tulosjohtamisessa tavoitteiden saavuttamista verrataan käytettyihin resursseihin. Tulosjohtaminen jättää myös tavoitejohtamista enemmän toiminnanvapautta tavoitteiden saavuttamiselle. Toimintatapojen tarkasta ja tulosten löyhästä kontrollista ollaan tulosjohtamisen myötä siirtymässä kohti toiminnan löyhää ja tuloksen tarkkaa kontrollia. (Rahko 1994, 67–68.) Lumijärvi (1991, 31) toteaaakin, että tulosjohtamisella tavoitellaan siirtymistä keinokeskeisestä johtamisesta kohti tulos- ja tavoitekeskeisyyttä.

Tulosjohtamiseen siirtyminen muuttaa organisaatorakennetta siten, että organisaatioon tulee muodostaa itsenäisiä tulosityksiköitä, joita ohjaillaan tulostavoitteiden kautta. Myös ratkaisuvallan tulisi olla näissä tulosityksiköissä. (Lumijärvi 1991, 19.) Tämä on keskeistä, jotta tulosjohtamisen yhteen keskeisenä pidettyyn periaatteeseen, joustavuuteen keinojen suhteen, päästäisiin (Rahko 1994, 73).

Puolustusvoimissa tulosjohtamiseen siirtyminen aloitettiin jo 1990-luvun alussa. Ensimmäisessä vaiheessa kokeiluyksiköiksi valittiin Kuopion asevarikko, Ilmavoimat, Pohjois-Suomen Viestipataljoona ja Puolustusvoimien Tutkimuskeskus. Hanke tulosjohtamisen käyttöönottoiseksi käynnistettiin vuonna 1991. Lisäksi vuosina 1991–1992 toteutettiin pilottihanke yhdellä maanpuolustusalueella. Samalla sovittiin Puolustusvoimien tulosjohtamisen periaatteet. Seuraavina vuosina ohjeistettiin hankkeeseen liittyviä toimia ja koulutusta. Lisäksi kehitettiin tunnusluvut ja tulosmittarit sekä suunniteltiin joukko-osastojen kustannusrakenne ja kustannusten seurannan järjestäminen. (Rahko 1994, 81.) Virallisesti tulosjohtaminen ja tulosbudjetointi otettiin käyttöön Puolustusvoimissa ja koko puolustushallinnossa vuoden 1994 alusta alkaen. (Rahko 1994, 81–82.) Tulosjohtamisen käyttöönotto liittyi johtamisen ja hallintojärjestelmän (JOHA 1993) uudistamiseen (Halonen 2010, 41). Tulosjohtamisen myötä Puolustusvoimiin tuli liiketaloudellinen lähestymistapa, joka asetti toiminnalle vaatimuksen taloudellisuudesta ja tehokkuudesta sekä niihin liittyvät mittarit (Halonen 2010, 14). Puolustusvoimain entisen komentajan kenraali Gustav Hägglundin mukaan Puolustusvoimiin tuli julkishallinnon johtamismalleja puolustusministeriön kautta. Näistä yksi oli tulosjohtaminen, muiden mallien soveltuvuus Puolustusvoimiin oli epäselvä ottaen huomioon Puolustusvoimien roolin myös sodan ajan organisaationa. (Ylimartimo 2010, 31.)

Voimassa olevan Puolustusvoimien toiminnan ja resurssien suunnittelu sekä seuranta -normin mukaan Puolustusvoimien tulosityksiköitä johdetaan tulosjohtamisen keinoin. Tulosjohtamisen työkaluna on toiminnan ja resurssien suunnittelun sekä seurannan prosessi. Prosessin rytmitys toteuttaa valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön tulosohjasaikataulua. Asiakirjan mukaan tulosjohtaminen toteutetaan siten, että ensin jokaiselle organisaatiotasolle annetaan tulostavoitteet, tehtävät ja resurssit. Sitten seurataan mittareilla ja tunnusluvuilla annettujen tavoitteiden saavuttamista. Lopuksi tehtävien täyttyminen sekä resurssien käyttö ja johtopäätökset esitetään raporteilla, toimintakertomuksella ja tilinpäätöksellä (kuviot neljä). (TRSS-normi 2015, 5–8.)



Kuvio 4 Tulosjohtamisen osa-alueet (mukailtu TRSS-normi 2015, 6)

Pelkosen (2012, 81) mukaan Puolustusvoimien tulosjohtaminen voidaan nähdä kolmivaiheisena prosessina. Ensimmäin määritetään tulostavoitteet ja tehtävät, sitten toteutetaan suunnittelu ja resurssien jako sekä viimeisessä vaiheessa toteutetaan seuranta ja raportointi. Rahko (1994, 82) pelkistää Puolustusvoimien tulosjohtamisen prosessin niin ikään kolmeen vaiheeseen: suunnitteluun, toteutukseen ja seurantaan.

Puolustusvoimissa tulosjohtamisen käyttöönotto on ilmennyt lisääntyneenä kustannustietoisuutena ja tuloshakuisuutena. Sen myötä resurssien jakamisesta on tullut aiempaa oikeudenmukaisempaa, kun on kyetty laskemaan, paljonko mikäkin suorite maksaa. Tulosjohtamisen myötä tulleet kehityskeskustelut ovat lisänneet työntekijöiden sitoutumista ja motivaatiota organisaatiota kohtaan. Tulosjohtamisen suurimpana haasteena puolustushallinnossa on ollut strategisen johtamisen puute sekä tulostavoitteiden ja pitkän aikavälin suunnittelun välisen yhteyden puuttuminen. Pitkän aikavälin suunnitelma on ajoittain ollut ristiriidassa joukko-osastojen tulostavoitteiden kanssa. Osa Puolustusvoimien tehtävistä on ollut myös vaikeasti mitattavia. Lisäksi tulosvastuun myötä ei ole aina seurannut tarvittavia toimivaltuuksia ja resursseja. Tulosjohtaminen saattaa johtaa myös koko organisaation kannalta epäedulliseen osaoptimointiin, jossa tuloksikkoo pyrkii parantamaan omaa tulostaan organisaation kokonaisedun vastaisesti.⁶ (Kangaste 2002, 31–33.)

4.4 Toiminnanohjaus – ohjauksen sateenvarjo

”Puolustusvoimien toiminnanohjauksella tarkoitetaan sellaisia puolustusvoimallisia, kaikki hallintoyksiköt kattavia ohjausmenettelyjä ja yhtenäisiä periaatteita, joilla pyritään edistämään kokonaisuuksien hallintaa, läpileikkaavuutta, tuloksellisuuden varmistamista sekä tuottavuutta ja kustannustehokkuutta päätöksenteossa ja päätösten toimeenpanossa.” (Puolustusvoimien toiminnanohjaus 2014, 3.)

Ensivaikutelmalta puolustusvoimien määritelmä toiminnanohjaukselle vaikuttaa olevan melko aivotuuletunainen. Esimerkiksi Google-haku sanalla *toiminnanohjaus*⁷ tuotti ensimmäisen sivun osumia 13, joista neljä liittyi aivotuuletukseen ja erityisesti aivojen toiminnanohjauksen häiriöihin. Loput yhdeksän hakutulosta käsittelevät yrityksille tarkoitettuja toiminnanohjausjärjestelmiä, englanniksi *Enterprise Resource Planning* (ERP). Sen sijaan haku sanoilla *strateginen toiminnanohjaus* tuottaa tuloksia, jotka vastaavat Puolustusvoimien käyttämää käsitettä toiminnanohjaus. Venolan (2009) mukaan strateginen toiminnanohjaus on prosessi, johon voi käyttää muun muassa tasapainotettua tuloskorttia (balanced scorecard). Merchant ja Van der Stede (2007, 13) mukaan toiminnanohjauksella (Management Control Systems) tarkoitetaan kaikkia niitä menetelmiä, joilla organisaatio varmistaa strategioidensa ja suunnitelmiansa ta-

⁶ Kangasteen tutkimus perustuu 2000-luvun alun tilanteeseen ja tulosjohtaminen otettiin käyttöön vuonna 1994. Osa tulosjohtamisen tuon ajan ongelmista saattaa johtua siitä, että mallin implementointi ei ollut vielä täysin tapahtunut.

⁷ Haku tehtiin 6.1.2015

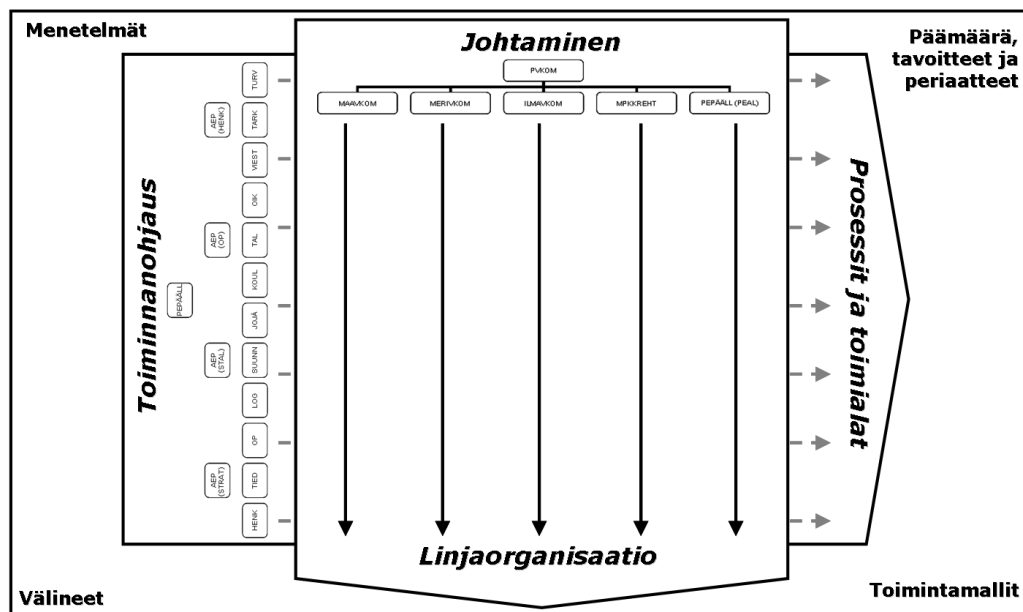
voitteiden saavuttamisen. Puolustusministeriön strategisen suunnitelman 2030 mukaan toiminnanohjauksella toteutetaan strategisen suunnittelun seuranta ja arviointi (Puolustusministeriön strateginen suunnitelma 2030).

Puolustusvoimien toiminnanohjauksella on kuitenkin varsin pitkä historia. Termin tausta juontaa juurensa vuoteen 2004, jolloin käynnistettiin toiminnanohjauksen suunnitteluprojekti, ToimO. Projektin tavoitteena oli nivoa tietojärjestelmillä tuettu toiminnanohjaus tulosohjaukseen ja prosessityöhön. Lisäksi tavoitteena oli arvioida erilaiset tekniset ratkaisuvaihtoehdot, tehdä esitys toteutustavaksi ja suunnitella toteutus järjestelmän hankintaa varten. Sitten toiminnanohjausta on kehitetty pieninä osakokonaisuuksina painopisteen ollessa PVSAP KEH -tietojärjestelmähankkeessa. (Puolustusvoimien toiminnanohjaus 2014, 3.)

Toiminnanohjaus jakaantuu toiminnan seuraamiseen, arviointiin ja analysointiin, suunnitteluun ja ohjaamiseen. (Puolustusvoimien toimintakäsikirja 2014, Liite.) Toiminnanohjauskäsitteen alle on koottu olemassa olevia osatekijöitä yhdeksi kokonaisuudeksi, jota kehitetään edelleen johtamisen tueksi. (Puolustusvoimien toiminnanohjaus 2014, 7.) TRSS-normin mukaan toiminnanohjaus on johtamista tukeva menetelmä, jonka kautta ohjataan organisaatiota toimimaan haluttujen tavoitteiden mukaisesti. Normin mukaan toiminnanohjaus sisältää toiminnan ja resurssien suunnittelun sekä seurannan. (TRSS-normi 2015, 6.)

Ylimartimon (2010, 12) mukaan toiminnanohjauksella hallitaan Puolustusvoimien johtamisen kokonaisuutta. Sen tehtävänä on varmistaa, että Puolustusvoimien strategisen suunnittelun ja operatiivisen suunnittelun prosessit tukevat toisiaan. Toiminnanohjauksen päämääränä on tukea Puolustusvoimien tavoitetilän saavuttamista ja tavoitteina edistää tuloksellisuutta, tavoitteellisuutta, kokonaisuuksien hallintaa ja läpileikkaavuutta. Läpileikkaavuus tarkoittaa toiminnan yhtenäisyyttä. Yleisiksi periaatteiksi toiminnanohjaukselle on määritetty kokonaisedun tavoittelu, yhteistyön tekeminen, avoimuus ja innovatiivisuus sekä yhteensopivuus. (Puolustusvoimien toiminnanohjaus 2014, 4.)

Toiminnanohjauksen menetelmiksi on nimetty prosessiohjaus ja toimialaohjaus ja välineiksi yhdenmukaiset toimintamallit, tietojärjestelmät sekä toiminnanohjauksen foorumit (kuvio viisi). Välineiden tarkoituksena on mahdollistaa menetelmien käyttäminen. Yhdenmukaisia toimintatapamalleja ovat riskienhallinta, laadunhallinta, tiedonhallinta ja kestävä kehitys. Tietojärjestelmiksi on nimetty Puolustusvoimien asianhallintajärjestelmä ja PVSAP-tietojärjestelmä. Toiminnanohjauksen foorumeiksi on nimetty pääprosessien koordinointi-ryhmät sekä toimialojen toimintaa ohjaavat suunnittelu- ja ohjausryhmät. (Puolustusvoimien toiminnanohjaus 2014, 5.) Toiminnanohjauksen vastuut on jaettu menetelmäkohtaisten vastuiden mukaan kokonaisvastuun säilyessä Pääesikunnassa. Toteutus on sidottu Puolustusvoimien toiminnan ja resurssien suunnittelun ja seurannan -prosessin vuosiryhtiin. (Puolustusvoimien toiminnanohjaus 2014, s. 7.)



Kuvio 5 Toiminnanohjauksen viitekehys (Puolustusvoimien toiminnanohjaus 2014, 3)

4.5 Asetiestä toimialaohjaukseen

”Toimiala on kokonaistoiminnan kannalta merkittävä osa-alue, joka koostuu samaan asiakokonaisuuteen liittyvistä toiminnoista.” (KO YL 2014, 56.)

”Toimialatiellä tarkoitetaan Puolustusvoimien organisaatioiden läpi ulottuvaa toimi- tai ohjausvaltaa. Se kulkee komentoteitse hyväksytyn toimivallan puitteissa puolustushaaran, aselajin tai toimialan sisällä suoraan sille johtoportaalle, laitokselle tai henkilölle, jota asia koskee. Toimialatien käyttö hyödynnetään toimialojen johtamisessa, ohjauksessa ja koordinoinnissa.” (Puolustusvoimien toimintakäsikirja 2014, Liite.)

Puolustusvoimien ulkopuolisissa organisaatioissa toimialalla tarkoitetaan yleensä kilpailulajia tai liiketoimialaa (Kamensky 2014, 58). Toimiala määritetään yleensä teollisuudessa joko raaka-aineen mukaan, kuten metsäteollisuus, tuotannon mukaan, kuten rakentaminen, tai tuotteen mukaan, kuten päivittäistavarakauppa (Kamensky 2014, 48). Toimiala koostuu asiakkaista, toimittajista, kilpailijoista, kumppaneista sekä sidosryhmistä (Kamensky 2014, 99). Syvä toimialaosaaminen johtaa yleensä menestykseen, mutta vaarana on, että keskitytään liikaa omaan toimialaan eikä nähdä suurta kokonaisuutta. (Kamensky 2014, 48.)

Puolustusvoimissa toimialatietä muistuttavan asetien käsite on varsin vanha. Se tunnetaan jo esikuntaohjesäännössä vuodelta 1978. Asetiellä tarkoitetaan rajoitettua käskyvaltaa kyseessä olevaa toimialaa koskevissa asioissa. Asetie kulkee suoraan aselajipäälliköltä oman aselajin aselajijohtajille. (Esikuntaohjesääntö I 1978, 13.) Yleinen palvelusohjesääntö määrittää toimintamallit sotilashenkilöstölle. Se jakaa johtamisen komentoteitse ja *toimialateitse* tapahtuvaksi. Yleinen palvelusohjesääntö määrittää komentotien asian välittämiseksi suoranaisten esimiesten kautta sille henkilölle, jota asia koskee. Vastaavasti toimialatie kulkee komentoteitse hyväksytyn toimivallan puitteissa puolustushaaran, aselajin tai toimialan sisällä suoraan sille henkilölle, jolle asia kuuluu. Mikäli toimialateitse tulee jokin merkittävä asia, siitä on ilmoitettava esimiehille tai toimialan on ilmoitettava suoraan esimiehille. (YLPALVO 2009, 17.)

Puolustusvoimauudistusta tehtäessä pohdittiin vaihtoehtoa, jossa yhteiset palvelut, kuten esimerkiksi lakipalvelut, olisi keskitetty yhden johdon, eli tässä tapauksessa asessorin, alle. Päädyttiin kuitenkin ratkaisuun, että palvelut ovat siellä missä niiden tarve on, ja vahvistamalla toimialaohjausta pyritään varmistamaan puolustusvoimallisten tarpeiden toteutuminen. Samalla määritettiin toimintakäsikirjaan 12 toimialaa. Päätöksentekoa ei kuitenkaan siirretty toimialoille, vaan toimiala suunnittelee ja valmistelee asioita linjaorganisaation esimiehen hyväksyttäväksi esimerkiksi toimintasuunnitelman muodossa. (Hartikainen 2014, 29.) Toimintakäsikirjassa todetaankin, että toimialojen merkitys korostuu asioiden valmistelussa ja toiminnan yhdenmukaistamisessa (Puolustusvoimien toimintakäsikirja 2014, 2). Toimiala-valmistelu myös nopeuttanee asioiden käsittelyä, vaikka päätökset tehdäänkin linja-esikuntaorganisaation kautta (Puolustusvoimien hallinto 2014, 11).

Kenttäohjesäännön yleisen osan (2014) mukaan toimialaohjaus tukee linjaesikuntaorganisaatiota. ”Toimiala-valmistelu tapahtuu prosessien mukaisessa toiminnassa poikkileikkaavasti, ja se mahdollistaa osaltaan toimialan sisäisen asioiden tehokkaan hoitamisen valmistelussa ja työnjohdollisissa asioissa.” Toimialat eivät voi ottaa komentajalle kuuluvaa päätöksentekovaltaa, vaan komentajan on halutessaan käskettävä valmistelu toimialoille. (Kenttäohjesääntö yleinen osa 2014, 19.) Toimialaohjaus on toiminnanohjauksen menetelmä. Sen tavoitteena on toimintatapojen yhtenäisyyden varmistaminen ja kokonaisuuksien hallinta. Toimialaohjaus kohdistuu kyseessä olevaan toimialaan ja niiden sisältämiin aloihin. Ohjaus määritetään toimialakohtaisilla normeilla. (Puolustusvoimien toiminnanohjaus 2014, 5.)

Pääesikunnan osastojako vastaa toimialajakoa, joka on sama normaalioloissa ja poikkeusoloissa. Toimialajohtajat ovat lähtökohtaisesti Pääesikunnan osastopäälliköitä. Puolustusvoimien toimialat ovat:

- henkilöstö,
- sotilastiedustelu,
- operaatiot,
- logistiikka,
- suunnittelu,
- johtamisjärjestelmä,
- koulutus,
- talous,
- oikeudellinen,
- tarkastus,

- turvallisuus ja
- viestintä. (Kenttäohjesääntö yleinen osa 2014, 19.)

Toimialaohjauksen keskeisenä menetelmänä ovat toimialakohtaiset suunnitteluryhmät. Suunnitteluryhmät kokoontuvat pääsääntöisesti toimialajohtajien johdolla, ja niiden merkitys on erityisesti valmistelussa ja informaation jakamisessa. (Pääesikunnan työjärjestys 2015, 20.)

Toimialojen lisäksi suunnittelussa, seurannassa ja raportoinnissa hyödynnetään myös aselajeja. Hallintonormin mukaan aselajeja ovat jalkaväki-, kenttätykistö-, ilmatorjunta-, pioneeri-, viesti- ja huolto. Lisäksi Maavoimien ilmailu rinnastetaan aselajeihin. Myös aselajivalmistelujen kautta syntyvät päätökset ja toimeenpano toteutetaan kuitenkin linja-esikuntaorganisaation kautta. Aselajien johtajat, aselajitarkastajat ja Maavoimien ilmailun päällikkö osallistuvat alojensa ohjaukseen aselajiensa osalta myös muissa puolustushaaroissa, Rajavartiolaitoksessa ja Pääesikunnan alaisissa laitoksissa. (Puolustusvoimien hallinto 2014, 12.)

4.6 Prosessityöstä prosessiohjaukseen

”Prosessiohjaus on systemaattinen menetelmä, jolla varmistetaan organisaation tehokkuus, kyvykkyys ja vaikuttavuus muuttuvassa toimintaympäristössä.” (Prosessiohjaus Puolustusvoimissa 2014, 3)

Puolustusvoimissa prosessiohjauksen käsite on varsin tuore. Ensimmäinen prosessiohjausta ohjeistava asiakirja julkaistiin vuonna 2014 (Puolustusvoimien prosessiohjaus 2014). Aiemmin prosessien käyttämisestä on käytetty käsitettä prosessityö, joka tarkoitti prosessien avulla tapahtuvaa toiminnan kuvaamis- ja kehittämistyötä (Puolustusvoimien prosessikäsikirja 2003, 4). Prosessityö-käsite otettiin käyttöön Puolustusvoimien prosessikäsikirjan laatimisen myötä vuonna 2003.

Prosessityö ja prosessiohjaus pohjautuvat prosessijohtamisen käsitteeseen. Hartikaisen (2014, 18) mukaan prosessijohtaminen on asiakaslähtöinen johtamisoppi, jossa organisoidutaan ja toimintaa johdetaan koko organisaation läpi leikkaavien toimintoketjujen avulla. Laurilan (2007) mukaan prosessijohtamisella tavoitellaan tehokkuutta, tuloksellisuutta ja kykyä reagoida muutoksiin. Prosessijohtamiseen liittyy keskeisesti ajatus, että yrityksen tehtävänä on tuottaa arvoa asiakkaalle (Karlöf, Lövingsson & Tillman 2004, 283). Yritykset ovat havainneet, että asiakkaiden tarpeiden ymmärtäminen on erittäin keskeinen osa kilpailukyvyyn saavuttamisessa, ja yrityksen menestymisen kannalta on oleellista mukautua asiakkaan tarpeisiin (Adam, Corbett, Flores, Harrison, Lee, Rho, Ribera, Samson & Westbook 1997, 842). Prosessijohtamisen lähtökohtana on, että on olemassa toimintojen ketju, jonka avulla arvoa tuotetaan asiakkaalle. Tämän arvon luomisen johtamisen kautta syntyy yksikön tulos. (Laamanen & Tinnilä 2002, 10.) Mikäli arvoketjua johdetaan hyvin, asiakas on tyytyväinen ja sitä kautta yrityksen tulos paranee. Palvelun tai tuotteen laadun parantamiseksi täytyy parantaa koko arvoketjua (Soin 1998, 162–164).

Prosessien kehittämiseen ei perinteisissä organisaatioissa ole usein panostettu. Tämä on aiheuttanut tiedonkulun katkoksia, väärinymmärryksiä, laatuvirheitä, päällekkäistä tai ylimääräistä työtä ja ajan, työpanoksen ja materiaalin tuhlausta. Toiminnan tulos on laskenut ja samalla työelämän laatu on kärsinyt. Prosessijohtamisella on saavutettu työelämän laatuun ja toiminnan tuloksellisuuteen merkittävää kehitystä. (Alasoini 2011, 48.) Karlöfin ym. (2004) mukaan prosessijohtamisella pyritäänkin tunnistamaan ja poistamaan päällekkäistä työtä, lyhentämään odotusaikoja, tarpeetonta työtä ja muuta tehottomuutta, jota toiminnallisissa organisaatioissa usein esiintyy. Prosessijohtamisen parhaita puolia on sen alusta–loppuun -näkökulma. Toiminta käynnistyy asiakkaan tarpeista ja päättyy asiakkaan tarpeen tyydyttymiseen. Ei liene yllätys, että prosessijohtamisen käyttäminen lisää prosessien sisällä tapahtuvaa yhteistyötä eri osastojen välillä. (Armistead & Machin 1997.) Murto (1992) toteaaakin, että mitä vähemmän eri sektorit tai osastot tekevät yhteistyötä, sitä enemmän ennakkoluulot ja epäluottamus niiden välillä kasvavat. Hänen mukaansa johtajalla on päävastuu eri yksiköiden välisestä vuorovaikutuksesta.

Prosessijohtamisen soveltamisessa on omat haasteensa, kuten kaikissa johtamismalleissa, eikä se sovellu kaikkiin organisaatioihin (Hannus 1993, 69). Vaikka prosessijohtaminen on laajalti levinnyt käyttöön, sen avulla ei ole aina saavutettu toivottua menestystä (Al-Mashari, Irani & Zairi 2001). Esimerkiksi Adam ym. (1997) tutkimuksessa tilastollisen prosessin ohjauksen (SPC) käyttäminen ei merkittävästi parantanut lopputuloksen laatua. On arvioitu, että jopa 70 prosenttia yrityksistä ei saavuttanut liiketoimintaprosessien uudelleen suunnittelulla yhtä suurta menestystä kuin halusi (Al-Mashari & Zairi 1999).

Lecklin toteaaakin: ”*Puhdas prosessijohtaminen on vaikea toteuttaa, eikä se sovi kaikkiin toimintoihin.*” Helpointa on käyttää prosessijohtamista selkeissä tapauksissa, joilla on aina määrätty syöte, prosessi etenee määrättyssä järjestyksessä toimintoketjuna ja sillä on selkeä tuote. Kaikki prosessit eivät kuitenkaan etene loogisessa järjestyksessä, vaan toimintoja voidaan tehdä rinnakkain tai jättää tekemättä. Tiedetyt toiminnot, kuten sihteerintyö, ovat luonteeltaan sellaisia, että ne kuuluvat useisiin prosesseihin pieninä epäsäännöllisinä paloina. Tällöin niiden sovittaminen prosessijohtamiseen voi olla hankalaa. Tyypillisesti yritykset soveltavat osittaista prosessijohtamista säilyttämällä toiminnalliset organisaatiot osaamiskeskittyminä, mutta samalla käyttävät prosessien omistajia prosessien koordinoijina. (Lecklin 1999, 138–139.)

Vaarana tässä on, että prosessijohtaminen saattaa muodostua täysin hyödyttömäksi, mikäli organisaatio ei riittävästi paneudu asiaan eikä muodostu yhteistä kuvaa siitä, mitä prosessijohtaminen kyseessä olevassa organisaatiossa tarkoittaa ja miten sitä sovelletaan. Pelkkä prosessien ja prosessin omistajien nimeäminen ei välttämättä johda muuhun kuin joukkoon kunnia-
virkoja, mikäli tulosvastuu on edelleen toimintojen johtajilla (Pitkänen 2007, 74; 71).

Puolustusvoimien prosessityö käynnistyi Pääsinniemen (2008) mukaan materiaalihallinnon, hankintatoimen ja taloushallinnon kehittämishankkeen (MAHATA) myötä. Hankkeen tavoitteena oli löytää toiminnanohjausjärjestelmä⁸ (Linna, A. Henkilökohtainen tiedonanto 30.12.2013), jolla voitaisiin poistaa päällekkäisiä toimintoja, tehostaa hankintaa, ohjata taloutta ja hallita monipuolinen materiaalinimikkeistö (SAP AG:n artikkeli, 2004). MAHATA-hanke käynnistyi vuonna 1996, jolloin tehtiin neljän vuoden kartoitustyö muun muassa eri maiden asevoimien käyttämistä järjestelmistä Accenture-konsultointiyhtiön avustuksella

⁸ Tässä yhteydessä toiminnanohjausjärjestelmällä tarkoitetaan tietojärjestelmää, johon on yhdistetty useita johtamista tukevia tietojärjestelmiä, niin että järjestelmällä voidaan hallita kaikki organisaation tarvitsemat osa-alueet (Laine 2013, 13).

(SAP AG:n artikkeli, 2004). MAHATA-hankkeen aikana havaittiin tarve kuvata toimintaa, jotta toiminnanohjausjärjestelmä voitaisiin hankkia. Toiminnan kuvaukseen käytettiin prosessikuvausta. Myöhemmin prosessikuvausta helpottamaan, erityisesti joukko-osastojen tarpeeseen, luotiin Puolustusvoimien prosessikäsikirja. (Linna, A. Henkilökohtainen tiedonanto 30.12.2013.) MAHATA-hankkeen lopputuloksena oli päätyminen SAP-järjestelmään. Hanke päättyi vuonna 2004. (SAP AG:n artikkeli, 2004.)

Puolustusvoimienlaajuinen prosessityö käynnistyi syksyllä 2001. Luonnos prosessikäsikirjasta julkaistiin vuonna 2002 ja vahvistettu, edelleen voimassa oleva prosessikäsikirjan versio 2.0 on vuodelta 2003. (PV prosessikäsikirja 2003.) Prosessikäsikirjan valmistelun yhteydessä kuvattiin myös Puolustusvoimien pääprosessit. Prosessikuvausten asiantuntija-apuna käytettiin Accenture-konsultointiyritystä. Prosessikuvaustyötä tehdessä oli esillä myös vaihtoehto prosessijohtamiseen siirtymisestä, mutta se haudattiin, sillä Puolustusvoimissa oli jo käytössä omat johtamismallinsa. (Linna A. Henkilökohtainen tiedonanto 30.12.2013.) Prosessikäsikirjan (2003) mukaan Puolustusvoimissa kuitenkin sovellettiin myös prosessijohtamista: ”Syksyllä 2001 alkoi puolustusvoimat-laajuinen prosessityö, jossa määritettiin Puolustusvoimien pää- ja osaproessit sekä Puolustusvoimissa sovellettava prosessijohtamisen malli.”

Puolustusvoimien prosessikäsikirja (2003) määrittelee prosessityön prosessien kuvaamiseksi, prosessien kehittämiseksi sekä prosessien ja tuotosten mittaamiseksi. Prosessikäsikirjassa (2003) todetaan: ”On tultu tilanteeseen, jossa on tunnistettava PV:n toiminta yli organisaatiorajojen kulkevinä toimintoketjuina, laadittava suunnitelma prosessien huomioon ottamiseksi PV:n toiminnassa sekä aloitettava tavoitteellinen prosessien kehittäminen.” Perusteeksi tälle on kuvattu toimintaympäristön muutokset, joista mainitaan teknologian kehitys, verkottuminen ja sisäisen asiakkuuden nouseminen. Prosessityön katsotaan olevan avain joustavuuden lisäämiseksi vastaamaan ympäristön muutosta. Asiakirjassa todetaan myös, että Puolustusvoimissa prosessien johtaminen on osa tulosjohtamista eikä ”muusta johtamisesta erillään olevaa ns. prosessijohtamista” ole tarkoitus luoda. Kangasteen (2002, 94) mukaan Puolustusvoimien prosessijohtamisen ei ollut tarkoitus korvata tulosjohtamista, vaan olla osa sitä. Prosessien avulla haluttiin parantaa seurantajärjestelmää, jolla voitaisiin hallita Puolustusvoimien kokonaistuloksellisuuden johtamista ja mittaamista. Kuvaamatonta toimintaa onkin käytännössä mahdoton mitata (Hartikainen 2014, 11). Prosessien avulla on myös mahdollista jäsentää Puolustusvoimien toiminnan kokonaisuus, jolloin prosessien kuvaamisen avulla luodaan perusta toiminnan kehittämiselle (Kangaste 2002, 94).

Prosessityötä on aikanaan tehty Puolustusvoimien laajuisesti lähinnä toiminnan kuvausten muodossa, mutta pääosin prosessit ovat jääneet taka-alalle. Puolustusvoimauudistus, PVSAP-hankkeen laajennus ja operatiivisen suunnittelun -prosessin käyttöönotto ovat lisänneet prosessikuvausten käyttöä ja ymmärrystä prosesseihin. Joihinkin yksittäisiin toimintoihin prosessien käyttö on vakiintunut, kuten talous-, matka-, henkilöstö- ja materiaalihallinnan sekä hankintojen toimintoihin. Lisäksi prosessityön soveltaminen on hyvin heterogeenistä. Joissain hallintoyksiköissä sitä sovelletaan hyvinkin pitkälle viedysti ja toisissa vastaavasti prosessikuvaukset pölyttyvät kaapeissa. Pääesikunnan tasolla prosessien käytöllä on merkitystä erityisesti hallittaessa laajoja kokonaisuuksia, joita pääprosessit edustavat, ja edelleen laadittaessa niihin liittyviä Puolustusvoimien kokonaistoimintaa ohjaavia tuotteita kuten *Puolustusvoimien tavoitetila, kehittämissuunnitelma, kehittämisohjelma ja toimintasuunnitelma*. (Hartikainen 2014, 33.)

Prosessiohjaus on osa Puolustusvoimien toiminnanohjausta. Sen tavoitteena on varmistaa Puolustusvoimien toiminnan tuloksellisuus ja tavoitteellisuus ja se kohdistuu Puolustusvoimien toimintatapaan (Puolustusvoimien toiminnanohjaus 2014, 4). Prosessiohjauksen päämäärä on tukea Puolustusvoimien tavoitetilan ja tehtävien toteutumista (Puolustusvoimien prosessiohjaus 2014, 4). Kaikkien hallintoyksiköiden toiminta kytketään Puolustusvoimien pääprosesseihin, jotka ovat:

- suorituskyvyn suunnittelu ja kehittäminen (omistajana strategiapäällikkö),
- suorituskyvyn rakentaminen ja ylläpito (omistajana sotatalouspäällikkö),
- suorituskyvyn käyttö (omistajana operaatiopäällikkö) ja
- palvelutoiminta (omistajana henkilöstöpäällikkö).

Pääprosessit jaetaan ydin- ja tukiprosesseihin siten, että ydinprosessit kohdistuvat Puolustusvoimien päätehtäviin liittyviin toimintoihin ja niitä ovat pääprosessit 1–3. Tukiprosessi on neljäs pääprosessi ja se tukee muita pääprosesseja sekä mahdollistaa Puolustusvoimien toiminnan. (Puolustusvoimien prosessiohjaus 2014, 4 ja Puolustusvoimien toimintakäsikirja 2014, 7–12.) Prosessiohjauksesta vastaa Pääesikunnan päällikkö apunaan pääprosessien omistajat, jotka ovat Pääesikunnan apulaisesikuntapäälliköitä (Puolustusvoimien prosessiohjaus 2014, 4). Pääesikunnan päällikön jokaviikkoisessa johtoryhmässä koordinoidaan ja yhteen sovitetaan pääprosesseihin liittyvien tehtävien vastuut, osallistumiset, aikamääreet ja resurssit. Lisäksi prosesseja koordinoidaan Pääesikunnan päällikön koordinoitiryhmissä. (Pääesikunnan työjärjestys 2015, LIITE 3.) Pääprosessien omistajan tukena toimivat koordinoitiryhmät. Prosessien omistajat vastaavat prosessiinsa liittyvästä tilanneymmärryksestä, työn suunnittelusta, päätöksenteosta, toiminnan organisoinnista, työn toimeenpanosta, toiminnan arvioinnista ja toiminnan kehittämisestä. (Puolustusvoimien prosessiohjaus 2014, 4.)

4.7 Normiohjaus – asiakirjaohjaamista

”Normiohjauksella tarkoitetaan Puolustusvoimien johtosuhteiden sekä toimialojen ja prosessien mukaisia ohjauskeinoja, joilla varmistetaan Puolustusvoimien toiminnan, toimintamallien ja tehtävien laillisuus, yhdenmukaisuus, turvallisuus ja resurssitietoisuus hallintorakenteen jokaisella tasalla. Normiohjauksella annetaan hallinnolliset ja juridiset perusteet Puolustusvoimien toiminnalle ja toimijoille.” (Puolustusvoimien normijärjestelmä ja normiohjaus 2014)

Normiohjaus mielletään yleensä valtionhallinnon ohjausmenetelmäksi, jossa ohjaus tapahtuu lainsäädännön ja hallinnollisten normien avulla. Tosiasiassa kuitenkin vain lainsäädäntö on säädöksiä. Säädöksiä ovat perustuslaki, lait ja asetukset sekä viranomaisten antamat oikeussäännöt (Takamaa, K. Henkilökohtainen tiedonanto. 2.6.2015). Normiohjaus ei siis ole säädösohjausta, vaikka muistuttaakin sitä luonteeltaan. Normiohjauksen muotoja ovat määräykset, ohjeet, kiellot ja oikeudet. Negatiivisina ohjauskeinoina ovat kiellot, joiden tarkoituksena on estää virheellinen toiminta. Positiivisina ohjauskeinoina ovat määräykset ja sitovat ohjeet, jotka ohjaavat haluttuun toimintaan. (Ylläsjärvi 2014, 30.) Säädösohjaus taas sisältää lait, asetukset ja valtioneuvoston päätökset, joilla määritetään viranomaisen toimintaa ja rakenteita. Sen avulla voidaan toisaalta asettaa rajoituksia viranomaisen toiminnalle, mutta toisaalta antaa toimivaltuuksia. (Fjällström 2012, 17.)

Puolustusvoimien normiohjaus perustuu lakiin ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista (25.2.2000/189) vuodelta 2000. Laki velvoittaa viranomaisen ylläpitämään määräyskokoelmaa antamistaan määräyksistä, ohjeista, päätöksistä ja tiedonannoista. Lisäksi laki ohjeistaa julkaisemistapaan, käytettäviin kieliin, voimaantuloon, määräyksiin merkittäviin tietoihin sekä rekisteröintiin liittyviä asioita. (Määräyskokoelmalaki 189/2000.) Laki antaa perusteet oikeussääntöjen antamiseen, mikä on eduskunnan lainsäädäntövallan delegoimista viranomaisille.⁹ Oikeussäännöt velvoittavat niin yksityisiä ihmisiä, yhteisöjä kuin viranomaisiakin. Puolustusvoimissa oikeussäännön luonteen omaavia hallinnollisia määräyksiä voivat antaa vain Pääesikunta ja Ilmavoimien esikunnan yhteydessä toimiva sotilasil-

⁹ Huom: Lainsäädäntövalta delegoidaan vain niissä tapauksissa, joissa tähän on annettu lain tasoisissa säädöksissä oikeutus ja vain ko. säädöksissä määräytyissä asioissa. Muissa tapauksissa asia käsitellään hallintonormiasiakirjoilla tai hallinnollisilla määräyksillä (Takamaa, K. Henkilökohtainen tiedonanto. 3.6.2015).

mailun viranomaisyksikkö.¹⁰ (Puolustusvoimien normijärjestelmä ja normiohjaus 2014, Liite 1.)

Puolustusvoimien normijärjestelmällä tarkoitetaan Puolustusvoimien hallinnollisia normeja, sotilaskäskyinä annettuja normeja sekä materiaalia koskevia normeja (Puolustusvoimien normijärjestelmä ja normiohjaus 2014, 3). Normien hierarkia muodostuu EU-lainsäädännöstä, perustuslaista lakien ja asetusten kautta aina hallinnollisiin määräyksiin ja hallinnollisiin ohjeisiin¹¹. Lisäksi todetaan, että hallinnollisten normien lisäksi Puolustusvoimissa annetaan sotilaskäskyjä sotilaallisen esimiesaseman perusteella. (Puolustusvoimien normijärjestelmä ja normiohjaus 2014, 4.)

Velvoittavia asiakirjoja ovat lait, asetukset, hallinnolliset määräykset ja sotilaskäskyt. Velvoittavuus tarkoittaa sitä, että normien vastainen menettely saattaa johtaa oikeudellisiin seuraamuksiin. Velvoittavat asiakirjat tulee nimetä määräyksiksi. Ohjeet puolestaan on tarkoitettu noudatettaviksi, mutta niiden vastainen menettely ei ole rangaistavaa. Luonnollisestikaan normit eivät saisi olla keskenään ristiriidassa. Ristiriitatapauksissa ylemmätasoinen normi syrjäyttää alemman normin ja samantasoisissa asiakirjoissa uudempi vanhemman. Lähtökohtaisesti uudessa normissa on aina esitettävä, mitkä normit se kumoaa. Jos ylemmän hallintotason laatima normi on riittävän kattava, ei alemman hallintotason tarvitse laatia omaa normia samasta asiasta. (Puolustusvoimien normijärjestelmä ja normiohjaus 2014, 4–5.)

Puolustusvoimien normijärjestelmä muodostuu Puolustusvoimien määräyskokoelmasta julkaistavista määräyksistä, hallinnon sisäisistä määräyksistä, ohjeista, sotilasilmailun teknillisestä muutostiedotusjärjestelmästä ja kansainvälistä kriisinhallinta- ja valmiusyksiköitä koskevista normeista. Näistä siis ainoastaan Puolustusvoimien määräyskokoelmassa julkaistavat määräykset ja sotilasilmailun teknilliseen muutostiedotusjärjestelmään kuuluvat normit voivat olla luonteeltaan oikeussäännön kaltaisia. Hallinnon sisäiset määräykset ja kansainvälistä kriisinhallinta- ja valmiusyksiköitä koskevat normit ovat velvoittavia ja niiden vastainen menettely voi johtaa oikeudellisiin seuraamuksiin, mutta velvoitteet koskevat vain Puolustusvoimien henkilöstöä. Ohjekokoelman hallinnolliset ohjeet eivät ole velvoittavia, eikä niiden vastainen

¹⁰ Huom: Nämäkin voivat antaa hallinnollisia määräyksiä vain tietyissä tapauksissa ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatusti. Perustuslain mukaan lähtökohtaisesti tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt voivat antaa asetuksia. (Takamaa, K. Henkilökohtainen tiedonanto. 3.6.2015.)

¹¹ Huom: EU-lainsäädäntö ei mene kuin joissain harvoissa tapauksissa perustuslain ohi, ja silloinkaan se ei mene perustuslain toisen luvun sisältämien perusoikeuksien edelle (Takamaa, K. Henkilökohtainen tiedonanto. 3.6.2015).

menettely siten ole lähtökohtaisesti velvoittava. (Puolustusvoimien normijärjestelmä ja normiohjaus 2014, Liite 1.)

Sotilaskäskyasiat perustuvat lakiin Puolustusvoimista. Laissa todetaan: *”Sotilasvirassa palveleva virkamies esittelee puolustusvoimain komentajan tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian ja varmentaa sotilasesimiehen siitä tekemän päätöksen.”* (Laki Puolustusvoimista 551/2007) Lisäksi tasavallan presidentin asetuksessa toimivallan jaosta sotilaskäskyasioissa määritetään toimivallan jako puolustusvoimain komentajan ja häntä alempien sotilasesimiesten kesken (Asetus 1089/2007). Sotilaskäskyasiat ovat sellaisia, jotka sotilasesimies ratkaisee päällikköasemansa perusteella. Tällaisia ovat sotilaallisten toimenpiteiden valmistelu ja johtaminen, asevelvollisten kouluttaminen sekä joukon hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitäminen. Sotilaskäskyt saattavat olla yksittäisiä käskyjä tai Puolustusvoimien normitietokantaan kuuluvia normeja. (Puolustusvoimien normijärjestelmä ja normiohjaus 2014, Liite 2.)

Sotilaskäskyasioina annetut normit luokitellaan omana kokonaisuutenaan viiteen luokkaan. Nämä luokat ovat ohjesäännöstö, palvelusturvallisuus, sotilaskoulutus, pysyväisluonteisten operatiivisten käskyjen ja ohjeiden kokoelma sekä muut sotilaskäskyinä annetut normit. (Puolustusvoimien normijärjestelmä ja normiohjaus 2014, Liite 2.) Ohjesäännöstöön kuuluvat ohjesäännöt, oppaat ja käsikirjat. Palvelusturvallisuusluokkaan kuuluvat Puolustusvoimien yhteiset palvelusturvallisuusnormistot, kuten varomääräykset, ja puolustushaarakohtaiset normistot. Sotilaskoulutusta käsitteleviin normeihin kuuluvat sotilaskoulutusta koskevat määräykset ja ohjeet. Pysyväisluonteisten operatiivisten käskyjen ja ohjeiden kokoelma (OPO) sisältää Suomen sotilaalliseen puolustukseen liittyvät ohjeet ja käskyt. Viimeinen luokka, eli muut sotilaskäskyinä annetut normit, on varattu mahdollisia muita määräyksiä tai ohjeita varten. Kaikki sotilaskäskyasiat sitovat sotilaita. Lisäksi palvelusturvallisuuteen liittyvät normit huomioidaan esimerkiksi oikeudellisesti sitovalla työnjohdollisella määräyksellä silloin, kun palvelusturvallisuusnormistolla ohjeistettuun toimintaan osallistuu muita kuin sotilashenkilöitä. (Puolustusvoimien normijärjestelmä ja normiohjaus 2014, Liite 2.)

Normiohjauksen piiriin kuuluvat vielä materiaalia koskevat normit. Tällaisia ovat Puolustusvoimien tekninen ohjekokoelma, materiaalin käyttöön hyväksyminen, materiaalin käyttökiellot ja rajoitukset, materiaalin käytöstä poistaminen sekä vaarallisten aineiden kuljetusluokituspäätökset. Näistä tekniset ohjeet ovat hallinnollisia normeja, muut hallinnollisia päätöksiä. (Puolustusvoimien normijärjestelmä ja normiohjaus 2014, Liite 3.)

4.8 Muista johtamis- ja ohjausmalleista

Muita Puolustusvoimissa käytössä olevia johtamismalleja ovat ainakin syväjohtaminen, osaamisen johtaminen, henkilöstövoimavarojen johtaminen, pedagoginen johtaminen, strateginen johtaminen ja laatujohtaminen. Valtionhallinnossa käytetään lisäksi konserniohjauksen käsitettä. Strategista johtamista ja laatujohtamista voitaneen pitää kokonaisvaltaisina organisaation johtamismalleina. Sen sijaan syväjohtaminen, osaamisen johtaminen, henkilöstövoimavarojen johtaminen ja pedagoginen johtaminen liittyvät ennen kaikkea johtajuuteen. Syväjohtaminen on pohjimmiltaan johtajana kehittymiseen keskittyvä johtajuuden malli (Laaksonen 2009, 34). Osaamisen johtamisen voidaan mieltää kuuluvan tulosjohtamiseen kehityskeskustelujen kautta (Halonen 2010, 7). Lisäksi henkilöstövoimavarojen johtaminen liittyy ennen kaikkea henkilöstön käytön suunnittelun johtamiseen (Vertanen 2007, 14). Pedagoginen johtaminen on alun perin tarkoittanut opetuksen johtamista, mutta se on laajentunut käsittämään organisaation kasvun ja kehittymisen tukemisen johtamista (Johtajan käsikirja 2012, 20). Näistä syistä syväjohtamista, osaamisen johtamista, henkilöstövoimavarojen johtamista ja pedagogista johtamista ei käsitellä tämän enempää.

Strategista johtamista ei yleensä käytetä Puolustusvoimissa, sen sijaan käytetään termiä strateginen suunnittelu (Ylimartimo 2010, 10). Laaksosen (2009, 77) mukaan strategista johtamista ei ole Puolustusvoimissa edes virallisesti määritelty. Osasyynä tähän saattaa olla kenttäohjesäännön määritelmä, jonka mukaan strategisella tasolla tarkoitetaan valtionjohdon tasoa Puolustusvoimien ollessa operatiivisen tason toimija (KO YL 2014, 25). Krogars määrittelee sotilasorganisaation strategisen johtamisen niiden perusratkaisujen muotoilemiseksi, joilla vaikutetaan koko organisaatioon. Mikäli organisaatiossa on puutteita strategisessa johtamisessa, tulevaisuutta ei kyetä hahmottamaan riittävän pitkälle ja syvällisesti (Krogars 1998, 30). Julkishallinnossa lähtökohtana on yleensä, että poliitikot keskittyvät strategiseen johtamiseen, sillä heillä on siihen tarvittava toimivalta, ja virkamiehet keskittyvät valmisteluun ja toimeenpanoon (Laaksonen 2009, 80). Kangaste käyttää käsitettä *strateginen liikkumavara* kuvaamaan organisaation riittävää päätösvaltaa, jotta strateginen johtaminen olisi ylipäättään mahdollista. Hänen mukaansa päätösvalta koostuu kolmesta kyvystä, jotka ovat:

- 1) kyky vaikuttaa organisaation tehtäviin ja tulevaisuuteen,
- 2) kyky päättää resurssien käytöstä ja
- 3) kyky päättää, miten tehtävä toteutetaan.

Tärkeimmät päätökset Suomen sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, puolustusvalmiuden muutoksista ja sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista on tasavallan presidentillä. Valtioneuvosto käyttää ylintä toimeenpanovaltaa maanpuolustukseen liittyvissä kysymyksissä. Puolustusvoimien määräraharesurssit määritetään eduskunnan toimesta. Puolustusministeriö osallistuu valtioneuvoston osana Suomen puolustuspolitiikan määrittelyyn ja eduskunta asettaa lait, joihin on kirjattu Puolustusvoimien tehtävät. (Kangaste 2002, 97–109.) Päätösvalta keskeisistä strategista liikkumisvaraa tuovista kyvyistä on siis Puolustusvoimien ulkopuolella. Kangasteen (2002, 107) mukaan Pääesikunnalla on kuitenkin riittävä *vaikutusmahdollisuus* Puolustusvoimien tehtäviin, resursseihin, organisaation johtamiseen ja kehittämiseen, jotta strategista johtamista olisi mahdollista toteuttaa.

Laaksosen (2009, 90) mukaan strategisen johtamisen käsitettä ei kuitenkaan juuri käytetä Puolustusvoimien strategisen suunnittelun asiakirjoissa. Sen sijaan käytetään käsitteitä suunnittelu, suunnitelma, strateginen suunnittelu tai pelkkä strategia. Krogarsin mukaan strateginen johtaminen on erityisen tarpeellista alati muuttuvassa maailmassa. Strateginen johtaminen voidaan kuvata prosessina, joka käynnistyy organisaation tehtävien (missio) päämäärien (visio) määrittelystä. Prosessin toisessa vaiheessa analysoidaan organisaation sisäiset ja ulkoiset vahvuudet ja heikkoudet, mistä johdetaan toimintastrategiat. Prosessin kolmas vaihe muodostuu strategian toimeenpanosta, jolle luodaan edellytykset muuttamalla rakenteet ja kontrollimekanismit vastaamaan valitun strategian asettamiin haasteisiin. Lopputuloksena on strategisen muutoksen johtaminen, josta kerättyä palautetta tarkastellaan suhteessa tehtäviin ja päämääriin. (Krogars 1998, 30.)

Kämärin mukaan strategisen johtamisen periaate on lopulta yksinkertainen. Strategisen suunnittelun kautta syntyvistä strategiapäätöksistä pitää johtaa selkeä ja vahva side päivittäiseen johtamiseen. Tämän siteen luominen edellyttää suunnittelua ja valmistelua, johon on vuosikymmenien saatossa luotu useita työvälineitä. Kämärin mukaan näitä työvälineitä ovat muun muassa tavoitejohtaminen, tulosjohtaminen ja tuloskorttijohtaminen (balanced scorecard), joihin liittyvät laatujohtaminen ja prosessijohtaminen. Tätä kokonaisuutta nimitetään strategiseksi systeemiohjaukseksi. (Kämäri 2010, 44.)

Puolustusvoimiin laatujohtaminen saapui 1990-luvulla Gustav Hägglundin komentajakaudella. Laatujohtamisesta käytetään yleensä termiä laadunhallinta tai laatutoiminta. Laatutoiminnan ohjeistus jätti varsin vapaat kädet toteutukselle, ja osittain sen takia laatujohtamisen menetelmät ovat jalkautuneet vain osittain Puolustusvoimiin. Yhtenä laatujohtamisen voimassaolevana ilmentymänä ovat työpisteiden itsearviointit. Laatutoiminta mielletään Puolustusvoimissa enemmän itsearviointien kautta tapahtuvaksi toiminnan kehittämisen välineeksi kuin organisaation kokonaisvaltaiseksi johtamisen menetelmäksi. (Hartikainen 2011.) Laadunhallinta on myös liitetty osaksi toiminnanohjausta, kuten aiemmin on esitetty. Näistä syistä laatujohtamista ei ole syytä tässä yhteydessä tarkastella tämän enempää.

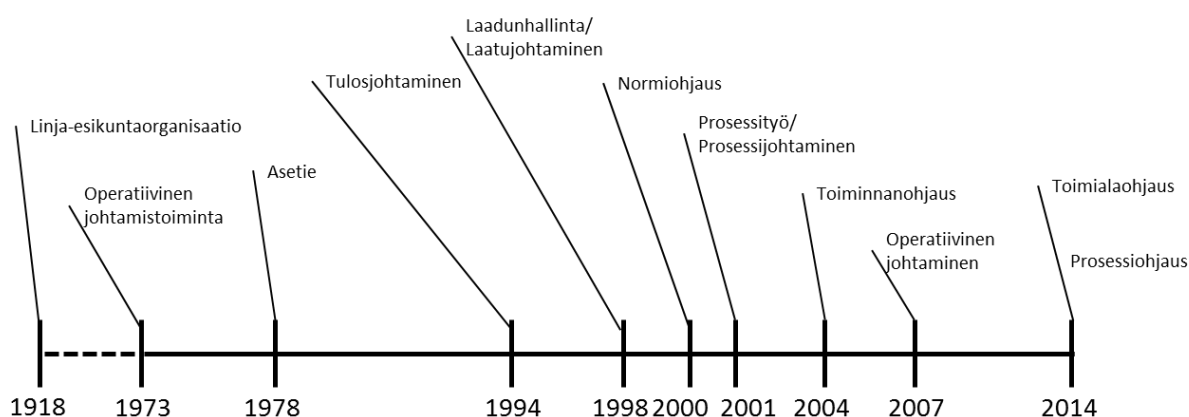
Konserniohjauksella tarkoitetaan ohjaus- ja johtamismenettelyjä ja yhteisiä periaatteita, joilla pyritään kokonaisuuksien hallintaan, poikkihallinnollisuuteen, tuloksellisuuden, tuottavuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseen päätöksenteossa ja toimeenpanossa (Määttä 2010, 34). Konserniohjaus on valtionhallinnon ohjauksen yläkäsite, johon kuuluvat muun muassa tulosohjaus, säädösohjaus, talousarvio-ohjaus ja hallitusohjelman kautta tapahtuva poliittinen ohjaus (Määttä 2010, 21). Puolustusvoimien näkökulmasta konserniohjaus on ensisijaisesti puolustusministeriön Puolustusvoimiin kohdistamaa ohjausta. Tutkimuksen rajauksena oli keskittyminen Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmalleihin, sen takia sitä ei käsitelty tämän enempää.

4.9 Yhteenveto ja johtopäätökset

Virallisesti Puolustusvoimissa kaiken johtamisen taustalla on komentajakeskeinen linja-esikuntaorganisaatio. Linja-esikuntaorganisaatio perustuu klassiseen organisaatioteoriaan ja Fayolin hallinnolliseen koulukuntaan. Malli on kehitetty linjaorganisaatiosta, joka taas perustuu weberiläiseen byrokraattiseen organisaatioteoriaan. Byrokraattista organisaatiota on täydennetty esikunnalla, jonka tehtävänä on tukea linjaorganisaatiota. Esikunnissa tapahtuu asioiden valmistelu ja annettujen tehtävien toteutumisen seuranta. Komentajakeskeisyydellä tarkoitetaan sitä, että kaikki keskeiset päätökset on keskitetty joukon komentajalle. Mallin taustalla on ollut ajatus sen toimivuudesta myös poikkeusoloissa. Käytännössä Puolustusvoimien käyttämä linja-esikuntaorganisaatio muistuttaa kuitenkin enemmän tulosityksikköorganisaatiota kuin toiminnallista organisaatiota, sillä se on rönsyillyt erilaisilla ja eritasoisilla ohjausmalleilla. Ohjausmallit ovat tulleet Puolustusvoimiin muun muassa puolustusministeriön kautta ja ne ovat perustuneet liike-elämän käyttämiin kulloinkin ajankohtaisiin johtamismalleihin.

Yritysmailman johtamis- ja ohjausmallien tuominen Puolustusvoimiin ei ole ongelmaton. Puolustusvoimien rooli valtionhallinnon julkisoikeudellisena toimijana, jonka tehtävät, toimivaltuudet ja toimintatavat pohjautuvat lainsäädäntöön, asettaa Puolustusvoimat eri asemaan kuin yksityiset yritykset. Yritykset kuuluvat yksityisoikeudelliseen sopimus- ja toimintavapauden piiriin, ja niille ei ole olemassa samanlaisia lainsäädännöllisiä rajoitteita kuin Puolustusvoimille. Monet nykyaikaiset johtamis- ja organisoitumismallit ovat peräisin Yhdysvalloista, joka on niin sanotun *common law*-oikeuskulttuurin maa. Yhdysvalloissa valtionhallinnon organisaatioilla on lainsäädännöllisesti vastaavat vapaudet toimia kuin yksityisillä yrityksillä. (Takamaa, K. Henkilökohtainen tiedonanto. 3.6.2015.) Lisäksi erilaiset johtamis- ja ohjausmallit sopisivat organisaatorakenneteorian perusteella paremmin modernistiseen järjestelmäteoriaan kuin Puolustusvoimien organisoitumismallin mukaiseen klassiseen organisaatioteoriaan tai rakenneteoriaan. Osittain tilannetta saattaa selventää se, että Puolustusvoimien hallintorakenne on pitkälti puolustusministeriön päätäntävällässä, mutta sodanajan rakenne on sotilaskäskyasiana Puolustusvoimain komentajan toimivallassa. Saattaa olla, että Puolustusvoimissa toimittaisiin erilaisella organisaatiolla sodan aikana kuin mitä nyt rauhan aikana toimitaan, tai että Puolustusvoimien rauhanajan organisaatio olisi yksinkertaisempi, jos päättävältä siitä olisi täysin puolustusvoimain komentajalla.

Kuviossa kuusi on esitettyä aikajanaa erilaisiin malleihin liittyvien käsitteiden esiintyminen Puolustusvoimien asiakirjoissa. Ajankohdat perustuvat tässä tutkimuksessa käytettyihin lähteisiin, mutta todennäköisesti osa käsitteistä, kuten asetie tai operatiivinen johtamistoiminta, on ollut käytössä pidempäänkin. Tyypillisesti näiden mallien taustalla on ollut halu jakaa valtaa ja vastuuta laajemmalle kuin byrokraattisissa organisaatioissa, joissa valta ja vastuu on keskitetty johdolle. Puolustusvoimien käyttämä organisaatorakenne ja komentajakeskeinen organisaatiokulttuuri ovat siis taustateorioiltaan lähtökohtaisesti ristiriidassa käytössä olevien johtamis- ja ohjausmallien ideologioiden kanssa.



Kuvio 6 Johtamis- ja ohjauskäsitteiden käyttöönotto Puolustusvoimissa

Operatiivisen johtamisen käsite on elänyt vuosien saatossa. Ajoittain koko käsitettä ei ole käytetty ollenkaan, vaan on käytetty käsitteitä *operatiivinen suunnittelu* ja *suorituskyvyn käytön johtaminen*. Käsite esiintyy myös muodossa operaatioiden johtaminen. Nykyisin käsite tarkoittaa virallisten määritelmien mukaan Pääesikuntatason johtamistoimintaa, joka kohdistuu suorituskyvyn käyttöön. Vaikka suorituskykyä käytetään kaikkiin kolmeen Puolustusvoimien päätehtävään, määritelmien mukaan operatiivinen johtaminen keskittyisi Puolustusvoimien ensimmäiseen päätehtävään. Operatiivinen johtaminen toteutetaan operatiivisen johtamisen prosessilla, joka on tarkoitettu sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin. Aikaisemmin sama termi on määritelmien mukaan tarkoittanut myös muiden Puolustusvoimien päätehtävien johtamista. Mikäli tämä pitää paikkaansa, on varsin epäselvää, miten muita päätehtäviä on tarkoitus johtaa. Todennäköisesti kyseessä on osittain luonnosvaiheessa olevien asiakirjojen määritelmien keskinäisen synkronisoinnin vajavaisuus, ja operatiivista johtamista on tarkoitus käyttää kaikkiin päätehtäviin. Vaikka operatiivinen johtaminen tarkoittaa operatiivisen tason, eli Pääesikuntatason, johtamistoimintaa, operatiivisen johtamisen prosessia käytetään ohjesääntöjen mukaan kaikilla johtamisen tasoilla. Operatiivisen johtamisen toimeenpanoon käytetään operaatiokeskusten ketjua aina Pääesikunnasta yhtymään saakka. Operatiivinen johtaminen voisi yhtä hyvin olla operatiivisen johtamisen sijaan suorituskyvyn käytön johtamista, poikkeusolojen johtamista tai vain johtamista. Tällä saatettaisiin välttää sekaannusta johtamistasojen tai muiden organisaatioiden käsitteiden suhteen.

Tulosjohtaminen otettiin Puolustusvoimissa käyttöön samaan aikaan kuin muuallakin valtionhallinnossa 1990-luvun alussa. Tulosjohtaminen nähdään alan kirjallisuudessa toisaalta toimintavapauksia tuovana, mutta toisaalta vastuuta lisäävänä menetelmänä. Vastuun lisääntyminen ilmenee erityisesti kustannustehokkuusajatteluna. Tämä puoli lienee korostunut käyttöönoton aikoihin, ottaen huomioon maassamme vallinneen taloudellisen laman. Tulosjohtaminen on todennäköisesti edelleen keskeinen johtamisen menetelmä Puolustusvoimissa, koska se on valtion keskeinen ohjausmenetelmä. Käsitteillä tulosjohtaminen ja tulosohtaus tarkoitetaan yleensä samaa asiaa, mutta tarkastelunäkökulma on eri. Tulosjohtaminen tarkoittaa organisaation sisäistä johtamistoimintaa ja tulosohtaus organisaation ulkopuolelta tulevaa ohjausta. Näin ollen voidaan sanoa, että Puolustusvoimia johdetaan tulosjohtamisella Puolustusministeriön tulosohtauksessa. Mielenkiintoista on, että kenttäohjesäännön yleisessä osassa 2014 ei ilmene kertaakaan sana *tulos*, *tulosohtaus* tai *tulosjohtaminen*. Aiemmassa versiossa vuodelta 2008 tulosohtaus oli keskeisessä asemassa Puolustusvoimien johtamista käsiteltäessä. Tämä selittynee sillä, että uusimmassa kenttäohjesäännössä keskitytään kuvaamaan toimintaa poikkeusoloissa ja niihin siirryttäessä. Tämä tarkoittaisi sitä, että tulosjohtaminen on puhtaasti rauhan ajan johtamismalli.

Toiminnanohjauksen on määrä tukea Puolustusvoimien johtamista ja auttaa toiminnan yhdenmukaistamisessa. Toiminnanohjaukseen kuuluvat menetelminä prosessiohjaus ja toimialaohjaus. Sen lisäksi toiminnanohjauksen välineitä on koko joukko, kuten riskienhallinta, laadunhallinta, tiedonhallinta ja kestävä kehitys. Toiminnanohjaus on eräänlainen sateenvarjo, jonka alle on istutettu kaikki se mikä ei muiden nimikkeiden alle järkevästi kuulu. Mielenkiintoista on, että kaikkea ohjausta ei kuitenkaan ole laitettu toiminnanohjauksen käsitteen sisälle. Toiminnanohjausnormin mukaan sitä tullaan vielä kehittämään ikään kuin kaikkien ohjausmallien yhteisenä nimittäjänä. Vaikuttaa siltä, että toiminnanohjauksella tarkoitetaan strategisen systeemiohjauksen (kts. Kämäri 2010, 44) tapaista ohjausjärjestelmää, jonka avulla strateginen suunnittelu voitaisiin kytkeä päivittäiseen johtamiseen käyttämällä tulosjohtamista, jota tuettaisiin laatujohtamisella ja prosessijohtamisella.

Asetien käsite on varsin vanha, ja jo yleinen palvelusohjesääntö tuntee toimialan käsitteen. Toimialat määritettiin kuitenkin virallisesti vasta puolustusvoimauudistuksessa. Samalla otettiin käyttöön toimialaohjauksen käsite, joka on sijoitettu toiminnanohjauksen käsitteen alle. Toimialateitse valmistellaan asioita, mutta päätökset tehdään komentoteitse. Huhtisen (Huhtinen, A-M. 4.11.2014. Johtamisen diplomityöseminaarissa) mukaan osoituksena tästä on tapa käyttää kahta allekirjoittajaa asiakirjoissa. Varmentaja edustaa toimialaa tai asetietä ja allekirjoittaja komentotietä.¹² Vaikuttaa siltä, että toimialatien tausta on teorialuvussa esitellyssä tieteellisessä liikkeenjohdossa, jossa jokaista toimintoa kohden oli siihen erikoistunut esimies (kts. Asp & Peltonen 1991, 222). Vastaavasti komentotie perustunee klassisiin organisaatio-teorioihin, joissa vaalittiin komentoketjun yhtenäisyyttä vastavetona tieteellisen liikkeenjohdon ajatukselle, että kutakin työntekijää kohden olisi kaksi esimiestä (kts. Harisalo 2009, 78).

¹² Huom: Esitellyssä voi olla kyse myös hallinnollisten päätösten teosta. Hallinnolliset päätökset valmistelee tai valmistelusta vastaa esittelijä, eli asiakirjan varmentaja, ja valmistelun pohjalta tehdystä päätöksestä vastaa päätöksentekijä, eli allekirjoittaja. Tällä kokonaisuudella tarkoitetaan perustuslain määrittämää virkavastuulla tehtyä hallinnollista päätöksentekoa tai hallintopäätöksiä. Eli sellaisten hallinnollisten asioiden päättämistä, jotka vaikuttavat jonkun yksityisen asemaan ja joista on myös valitusoikeus. (Takamaa, K. Henkilökohtainen tiedonanto 3.6.2015; Toimistopalvelun käsikirja 2014, 24–25.)

Mielenkiintoista on, että aselajit on jätetty toimialaohjauksen ulkopuolelle. Tässä mielessä toimialaohjaus poikkeaa vanhasta asetiestä. Aselajin ja toimialan välinen ero ei ainakaan maavoimallisesta näkökulmasta katsottuna ole kovin selkeä. Periaatteellinen ero lienee se, että toimiala ei ole puolustushaarasidonnainen, kun taas aselajit ovat. Kuitenkin esimerkiksi sotilastiedustelua voitaisiin yhtä hyvin pitää myös aselajina. Sotilastiedustelutoimialalle koulutetaan sotilaita kaikissa sotakouluissa ja alan tehtäviin otetaan yleensä vain alan koulutuksen saaneita henkilöitä. Vastaavasti johtamisjärjestelmätoimialalla ja viestiaselajilla on pitkälti samat tekijät ja yhteiset juuret, kuten myös logistiikalla ja huollolla. Sen sijaan kenttätykistö-, ilmatorjunta- ja pioneeriaselajit eivät itsenäisenä esiinny missään toimialassa, vaikka ainakin ilmatorjuntaa ja pioneeritoimintaa tehdään kaikissa puolustushaaroissa. Lisäksi jalkaväki on hallintonormin mukaan nykyisin aselaji, kun se oli vanhan käsityksen mukaan tuettavana aselajina ikään kuin kaikkien aselajien yläpuolella. Sotakouluissa jalkaväki on toki ollut yhtenä aselajivaihtoehtona ja sillä on oma aselajitarkastajansa, mutta operatiivisessa suunnittelussa ei ole jalkaväkiliitteitä laadittu. Toimialajakoon lienee tosiasiaa vaikuttanut enemmän perinne aselajeista ja pääesikunnan osastojako kuin toimialojen puolustusvoimallinen ulottuvuus.

Prosessiohjaus periytyy muiden organisaatioiden käyttämästä prosessijohtamisen käsitteestä. Puolustusvoimiin prosessijohtaminen otettiin prosessityön nimikkeellä. Prosessityö-käsitettä käytettiin prosessijohtamisen käsitteen sijaan, koska haluttiin korostaa sitä, että varsinaiseen prosessijohtamiseen ei siirrytty. Prosessityö on ilmennyt käytännössä lähinnä toiminnan kuvausmenetelmänä, eikä sen kautta ole aiemmin varsinaista ohjausta tapahtunut. Puolustusvoimauudistuksen myötä prosessiohjausta on kehitetty siihen suuntaan, että prosessien kautta kyettäisiin ohjaamaan toimintaa. Ohjaus painottuu pääprosesseihin ja niiden tuotteisiin, ja tapahtuu käytännössä prosessien koordinoitukokousten kautta. Prosessiohjaus on asiakirjojen mukaan sijoitettu toiminnanohjauksen käsitteen alle.

Normiohjauksella tarkoitetaan asiakirjoilla tapahtuvaa ohjausta, ja sillä on vahva kytkentä lakeihin. Normeja on kuitenkin myös ohjeluonteisia. Normiohjaus on yksi valtionhallinnon ohjausmenetelmistä. Normien merkitys on kolmijakoinen. Ne toisaalta rajoittavat toimintaa, mutta toisaalta ne myös antavat sille oikeutuksen ja määrittävät vastuukysymykset. Normiohjaus voidaan jakaa sotilaskäskyasioihin ja hallinnollisiin asioihin. Myös hallinnollisia asioita kuitenkin määritetään käskyillä. Normiohjaus poikkeaa muista ohjauksen menetelmistä siten, että lainomaisena se velvoittaa suoraan myös komentajia, vaikka ohjaus tulee suoraan esikunnista asiakirjojen muodossa. Lisäksi asiakirjaohjausluonteensa takia normiohjausta ei ole organisoitu kuten muita ohjausmalleja.

Vaikuttaa siltä, että Puolustusvoimien käyttämien eri ohjausmallien taustateorioilla on yhteisenä nimittäjänä pyrkimys kamppailla perinteistä hierarkkista organisaatiota vastaan. Tämä näkyy tulosjohtamisen myötä lisääntyneessä toiminnanvapaudessa ja päätöksenteon hajauttamisessa toimialoille, tulosyksiköille ja prosesseille. Kuitenkin ikään kuin vastapainona tälle Puolustusvoimien asiakirjoissa korostetaan linja-esikuntaorganisaation keskitettyä päätöksentekoa. Tämä aiheuttaa mielenkiintoisen jännitteen perinteisen ja modernin johtamisen välille. Taulukkoon yksi on koottu Puolustusvoimien käyttämät johtamis- ja ohjausmallit sekä se, mistä muiden organisaatioiden malleista ne juontavat.

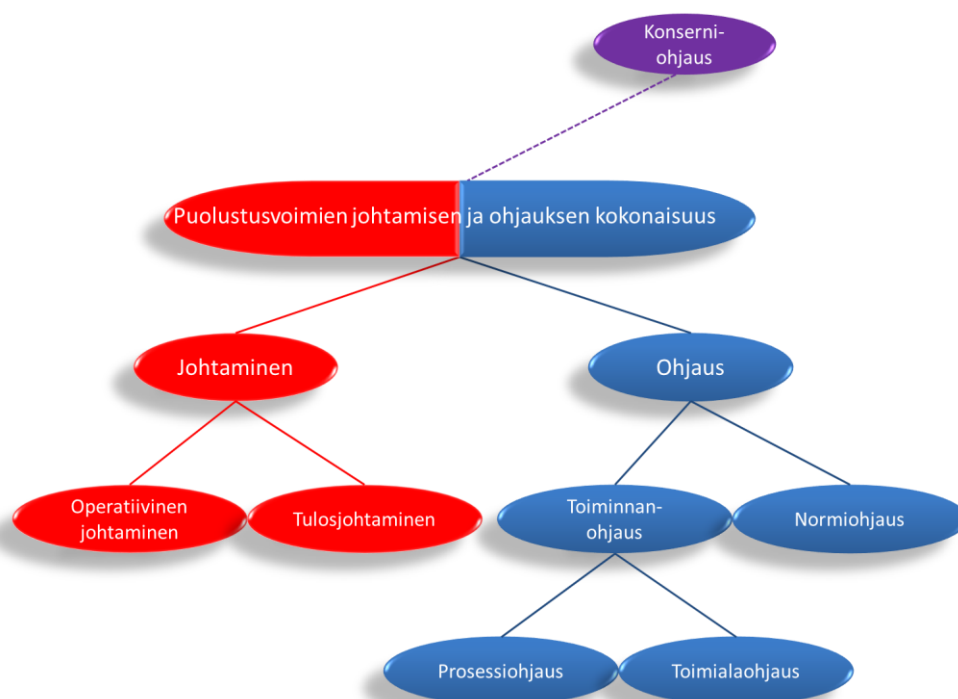
Taulukko 1 Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmallit

PV:n käyttämä termi	Yleinen termi	PV:n määritelmä	Yleinen määritelmä
Operatiivinen johtaminen	Operatiivinen johtaminen	Suorituskyvyn käytön johtamista operatiivisella johtamistasolla.	Päivittäistä johtamistointia toisin sanoen kaikki muu paitsi strateginen johtaminen.
Tulosjohtaminen	Tulosjohtaminen	Organisaation sisäinen johtamisprosessi, joka tähtää tärkeiden tulosten saavuttamiseen tulosta-voitteiden määrittämisen, niiden taloudellisen toteuttamisen ja tulosten seurannan avulla.	Organisaation sisäinen menetelmä, jolla varmistetaan mahdollisimman tulokellinen toiminta.
Tulosohjaus	Tulosohjaus	Määritelmää ei onnistuttu löytämään. Termiä kuitenkin käytetään useissa asiakirjoissa.	Organisaation ulkopuolelta tuleva ohjaus, jolla pyritään saamaan toiminnalla kustannustehokkaasti halutut vaikutukset.
Toimialaohjaus/toimialatie	Toimiala	Linjaorganisaation ulkopuolinen (toimialat ja aselajit) toimi- tai ohjausvalta.	Liiketoimiala tai kilpailulaji.

PV:n käyttämä termi	Yleinen termi	PV:n määritelmä	Yleinen määritelmä
Prosessiohjaus	Prosessijohtaminen	Prosessien avulla tehtävä ohjaus.	Asiakaslähtöinen johtamisoppi, jossa toiminta organisoidaan ja sitä johdetaan koko organisaation leikkaavien toimintoketjujen avulla.
Normiohjaus	Normiohjaus	Puolustusvoimien johdossuhteiden sekä toimialojen ja prosessien mukaisia ohjauskeinoja, joilla varmistetaan Puolustusvoimien toiminnan, toimintamallien ja tehtävien laillisuus, yhdenmukaisuus, turvallisuus ja resurssitietoisuus hallintorakenteen jokaisella tasalla. Normiohjauksella annetaan hallinnolliset ja juridiset perusteet Puolustusvoimien toiminnalle ja toimijoille.	Säädösohjaus on lain- ja säännösten avulla tapahtuvaa ohjausta. Hallinnollisten ohjaus on hallintoonormien, määräysten, ohjeiden, kieltojen ja oikeuksien avulla tapahtuvaa ohjausta. Asettaa rajoituksia toiminnalle, mutta toisaalta antaa toimivaltuuksia ja määrittelee vastuukysymykset.
Toiminnanohjaus	Toiminnanohjausjärjestelmä/ strateginen toiminnanohjaus	Toiminnanohjauksella tarkoitetaan kaikkia hallintoyksiköitä kattavia ohjausmenettelyjä ja periaatteita, joiden avulla pyritään parantamaan kokonaisuuksien hallintaa, läpileikkaavuutta, tuloksellisuutta ja kustan-	Tietojärjestelmä (SAP tai muu sellainen järjestelmä), jolla koordinoidaan organisaation toimintaa, engl. Enterprise Resource Planning (ERP). Strategisella toiminnanohjauksella tarkoitetaan kaikkia niitä mene-

PV:n käyttämä termi	Yleinen termi	PV:n määritelmä	Yleinen määritelmä
		nustehokkuutta.	telmiä, joilla organisaatio varmistaa strategioidensa ja suunnitelmiensa tavoitteiden saavuttamisen.

Edellä esitetyn perusteella vastaus tutkimuksen toiseen alatutkimuskysymykseen *Mitkä ovat Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmallit?* voidaan tiivistää seuraavasti: *Puolustusvoimien asiakirjojen ja ohjesääntöjen mukaan Puolustusvoimat on linja-esikuntaorganisaatio, jonka normaaliolojen johtamisessa korostuu tulosjohtaminen Puolustusministeriön tulosohjauksessa toiminnan ja resurssien suunnittelun ja seurannan -prosessin avulla. Poikkeusolojen johtamisessa korostuu operatiivinen johtaminen operatiivisen johtamisen prosessia käyttäen. Johtamista täydennetään erilaisilla ohjausmalleilla, joita ovat prosessiohjaus, normiohjaus ja toimialaohjaus. Prosessiohjaus ja toimialaohjaus on sijoitettu toiminnanohjauksen yläkäsitteen alle.* Tutkimuksen kolmannessa luvussa esitetyn perusteella on muodostettu yksinkertainen kuvaus Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen nykytilasta kuvioon seitsemän.

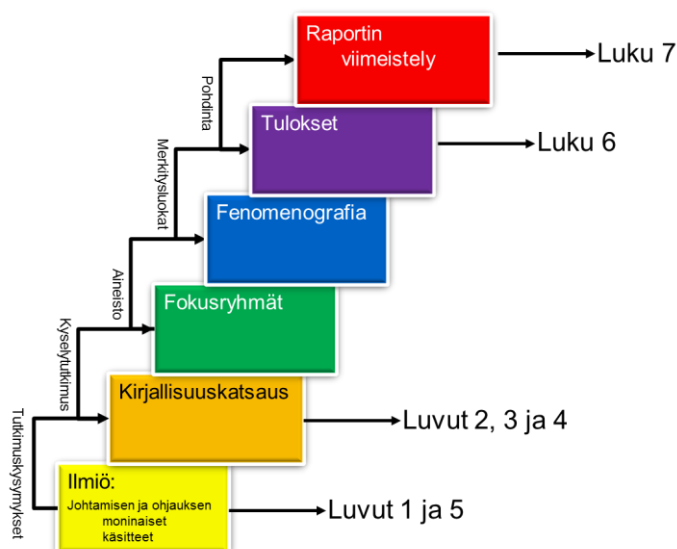


Kuvio 7 Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus – nykytila

5. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

5.1 Tutkimuksen vaiheet ja teoreettinen viitekehys

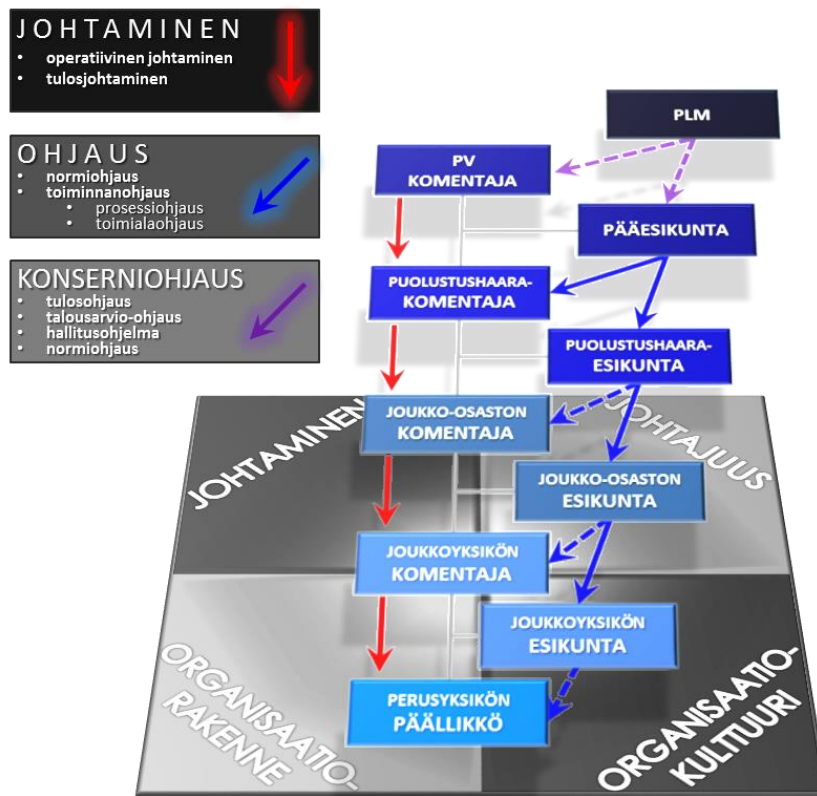
Tutkimusprosessi ja tutkimusasetelma voidaan jakaa kuuteen vaiheeseen. Se käynnistyi tarpeesta selvittää Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuutta. Näin muodostui kohteena oleva ilmiö: johtamisen ja ohjauksen monet käsitteet ja niiden väliset suhteet. Seuraavaksi valittuun ilmiöön syvennyttiin aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen ja Puolustusvoimien asiakirjoihin perehtymällä. Vaiheen lopputuloksena syntyivät tutkimusraportin toinen, kolmas ja neljäs luku. Vaiheen tarkoituksena oli toisaalta muodostaa esiymmärrys aiheesta ja toisaalta selvittää, mistä Puolustusvoimien käyttämät johtamis- ja ohjausmallit periytyvät. Vaiheen aikana selvitettiin myös, käytetäänkö Puolustusvoimissa käsitteitä samalla tavalla kuin muissa organisaatioissa. Kolmannessa vaiheessa esiymmärryksen perusteella muodostettiin tutkimuksen kannalta olennaiset kysymykset, joihin haettiin vastauksia fokusryhmällä ja sitä tukevalla kyselytutkimuksella. Neljännessä vaiheessa fokusryhmällä ja kyselytutkimuksella kerättyä aineistoa analysoitiin fenomenografian avulla. Viidennessä vaiheessa analyysin tulokset koottiin tutkimuksen tuloksiksi. Kuudennessa vaiheessa muodostettiin johtopäätökset ja viimeisteltiin tutkimusraportti. Tutkimusasetelma ja tutkimuksen vaiheet on esitetty kuviossa kahdeksan.



Kuvio 8 Tutkimusasetelma ja tutkimuksen vaiheet

Tutkimuksen vaihe kaksi, kirjallisuuskatsaus, loi perustan koko tutkimuksen toteuttamiselle ja auttoi hahmottamaan keskeiset kysymykset, joita selvitettiin kyselytutkimuksen avulla ja fokusryhmillä. Tässä mielessä tätä vaihetta voidaan pitää keskeisenä. Kirjallisuuskatsaus oli siis välttämätön edellytys fokusryhmien toteuttamiselle. Toisaalta tutkimuksen sisällöllisen uutuusarvon loivat vaiheet kolme ja neljä fokusryhmät ja fenomenografia, joten niiden merkitys tutkimuksen tulokselle korostui. Vastaavasti fokusryhmä-vaihe pohjusti fenomenografia-vaihetta ja edelleen fenomenografia-vaihe oli edellytys tutkimuksen tuloksien muodostamiselle. Vaiheeseen kaksi, kirjallisuuskatsaus, jouduttiin palaamaan kahteen otteeseen tutkimustyön edetessä. Ensimmäisen kerran kirjallisuuskatsausta täydennettiin fenomenografia-vaiheen jälkeen siten, että selvitettiin johtamisen ja ohjauksen käsitteiden välinen eroavuus, joka on esitelty raportin luvussa kolme. Toisen kerran kirjallisuuskatsausta täydennettiin käsi-kirjoitusvaiheessa, jolloin raporttiin lisättiin organisaatiorakenneteorialuku.

Tutkimus on johtamisen alaan kuuluva ja sijoittuu johtamisen nelikentässä asioiden johtamisen (management) osa-alueeseen, sillä tutkimuksen kiinnostuksen kohteina olevat ilmiöt ovat ennen kaikkea johtamisen välineitä tai menetelmiä. Tutkimus liittyy myös muihin johtamisen nelikentän osa-alueisiin. Organisaatiorakenteen osa-alue on keskeinen, sillä linja-esikunta-organisaatio ja komentajakeskeisyys ovat Puolustusvoimien organisoimisen ja johtamisen fundamentteja, kuten edellä on esitetty. Molemmat fundamentit juontavat juurensa organisaatiorakenneteoriasta. Organisaatiokulttuuria tutkimus sivuaa, koska se määrittää, miten Puolustusvoimissa on totuttu ottamaan ohjausta ja johtamista vastaan ja miten valitussa organisaatiorakenteessa toiminta järjestetään (Kiuru 2009, 16). Johtajuutta (leadership) tutkimus sivuaa siten, että johtamis- ja ohjausmallien toimivuus kulminoituu lopulta johtajuuteen, eli siihen miten näitä keinoja kyetään hyödyntämään johtamisessa. Tästä esimerkkinä olkoot tulosjohtamisen tulosneuvottelut ja kehityskeskustelut. Tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen kuuluvat lisäksi johtamisen ja ohjauksen keskeisimmät käsitteet kuten operatiivinen johtaminen, tulosjohtaminen sekä toiminnanohjaus, normiohjaus, toimialaohjaus ja prosessiohjaus. Puolustusministeriön Puolustusvoimiin käyttämästä ohjauksesta käytetään konserniohjauksen käsitettä, johon kuuluvat tulosohjaus, talousarvio-ohjaus, hallitusohjelma ja normiohjaus. Tutkimuksen näkökulman mukaisesti johtamisen ajatellaan olevan suoraan komentajalta-komentajalle etenevää johtamista, kun taas ohjauksen ajatellaan tulevan esikunnista linjaorganisaatioon. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys on esitetty kuviossa yhdeksän.



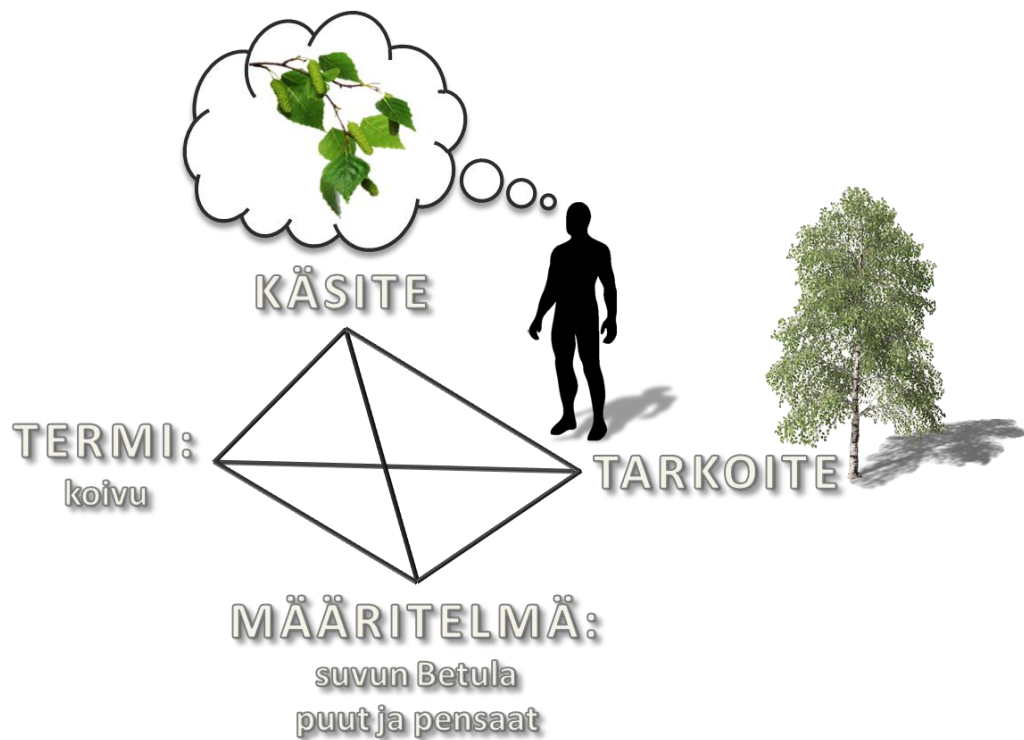
Kuvio 9 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

5.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen, sisältöanalyttinen käsitetutkimus, johon aineisto kerättiin systemaattisella kirjallisuuskatsauksella, fokusryhmillä ja kyselytutkimuksella sekä analysoitiin fenomenografialla. Laadullisen tutkimuksesta tekee se, että siinä pyritään ymmärtämään inhimillistä toimintaa tutkittavien omien käsitysten kautta. Lisäksi laadullisen tutkimuksen tapaan tutkimuksessa etsitään vastauksia kysymykseen *mitkä* ja *miten* (Huhtinen, Nissinen, Maasalo, Aalto & Loikkanen 2002, 31). Laadulliselle tutkimukselle ominaisesti aineisto analysoidaan induktiivisesti, eli pyritään koostamaan yksittäisistä havainnoista laajempia johtopäätöksiä. Laadullisiin menetelmiin viittaa myös se, että pääosa tutkimusaineistoa koostetaan fokusryhmällä, joka muistuttaa menetelmänä ryhmähaastattelua (Parviainen 2005, 53).

Käsitetutkimuksen työstä tekee se, että tutkimuksessa on kiinnostuttu käsitteistä ja niiden välisten suhteiden analysoinnista (Huhtinen ym. 2002, 113). Käsiteanalyysissä käytetään yleensä *tarkoitteita, käsitteitä, määritelmiä ja termejä* (kuvio 10). Tarkoite on todellisuuden ilmiö, se voi olla joko konkreettinen (kuten puut, esineet, aineet) tai abstrakti (esimerkiksi yhteiskunta, terveys). Tarkoitetta ajatellessamme valitsemme joukon sitä kuvaavia ominaisuuksia. Nämä ominaisuudet ovat käsitepiirteitä. Käsitepiirteet muodostavat mielikuvan, eli käsitteen. Käsite voidaan jakaa yksilökäsitteeksi (esimerkiksi Eiffel-torni), mikäli sen tarkoite on tietty, tai yleiskäsitteeksi (torni), mikäli se ei kohdistu tiettyyn tarkoitteeseen. Määritelmä on sanallinen kuvaus käsitteestä ja termi on käsitteeseen viittaava sana. (Suonuuti 2006, 11.) Nuopposen mukaan käsiteanalyysiä voi lähestyä ainakin kolmelta eri suunnalta: tarkoitteen, käsitteen tai termien kautta. Tarkoitteen taso on todellisuuden tasolta tapahtuvaa, esimerkiksi tutkija löytää uuden kasvin tai eliölajin. Käsitteen taso on alan todellisuuteen perehtyminen olemassa olevien käsitteiden kautta ja niiden muokkaaminen tai selventäminen. Kolmas vaihtoehto on ilmaisutaso, eli termit ja teksti. (Nuopponen 2003, 5.) Tässä diplomityössä käsiteanalyysiä lähestytään käsitteiden kautta.

Tämä raportti alkoi koivu-esimerkillä. Esimerkissä termi on *koivu*, käsitepiirteitä ovat esimerkiksi *kasvi, korkea, jäykkä runko ja oksat*. Käsite on kunkin koehenkilön mielikuva, kuten *kesäisen vihreä, mustavalkoinen tai syksyn keltainen*. Tarkoite on konkreettinen koivu. Määritelmä voisi olla esimerkiksi: ”*suvun Betula puut ja pensaat*” (Nurmi 1998, 389). Kuviossa 10 on esitettyä termin, käsitteen, tarkoitteen ja määritelmän väliset suhteet koivu-esimerkin valossa.



Kuvio 10 Termin, käsitteen, tarkoiteen ja määritelmän väliset suhteet (mukailtu Suonuuti 2006, 12).

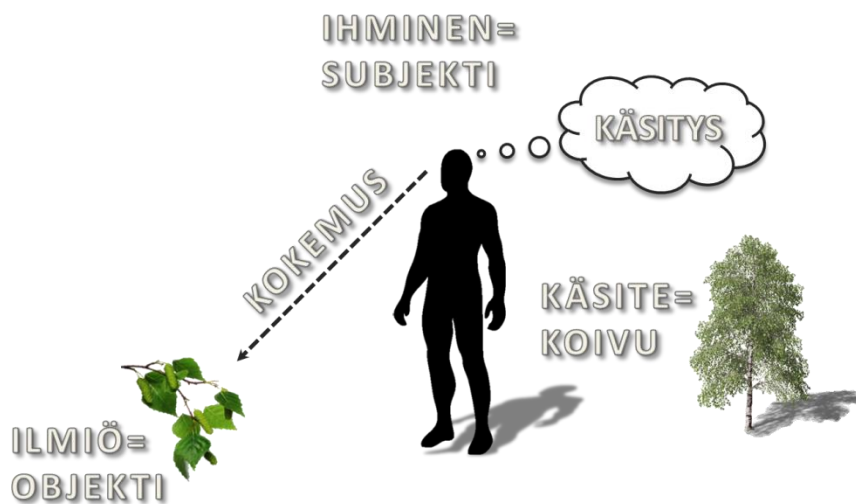
Kirjallisuuskatsauksella selvitettiin, mitkä ovat Puolustusvoimien käyttämät johtamis- ja ohjausmallit. Katsauksessa perehdyttiin tämän ongelman kannalta olennaisiin kirjallisiin lähteisiin. Lähteitä olivat organisaatorakenneteorian klassikkoteokset ja artikkelit, johtamista käsittelevä kirjallisuus ja tutkimukset sekä Puolustusvoimien asiakirjat ja ohjesäännöt. Katsauksen avulla kerrottiin, mitä ja mistä näkökulmasta aihetta on aiemmin tutkittu sekä miten tämä tutkimus liittyy aiemmin kirjoitettuun. Katsauksen avulla koostettiin myös aiheeseen liittyviä keskeisiä käsitteitä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004, 111–112.) Kirjallisuuskatsaus on osa tämän tutkimuksen teoriaosiota. Systemaattisen kirjallisuuskatsauksesta tekee se, että se on tässä tapauksessa jo itsessään tutkimus (Tuomi & Sarajärvi 2013, 123), sillä katsauksessa selvitetään vastausta tutkimuksen yhteen tutkimusongelmaan. Katsaus on ikään kuin tutkimus tutkimuksen sisällä.

Tutkimuksessa keskiössä ovat käsitykset ja käsitteet, tämän takia käytetään fenomenografi-
aa. Sana *fenomenografia* juontaa juurensa sanoista *ilmiö* ja *kuvata* (Syrjälä, Ahonen, Syrjälä-
nen & Saari 1996, 114). Siinä tutkitaan erilaisia arkipäivän ilmiöihin liittyviä käsityksiä ja
ihmisten erilaista tapaa ymmärtää niitä (Huusko & Paloniemi 2006, 162). Fenomenografiassa
kuvailaan, analysoidaan ja pyritään ymmärtämään eri käsitteitä ja niiden välisiä suhteita.
(Huusko & Paloniemi 2006, 163.) Menetelmässä keskitytään siihen, miten ihminen ymmärtää
ympäröivän maailman. Jokaisen kokemus on yksilöllinen ja eri ihmiset ymmärtävät saman
asian eri tavalla. Ihmisten aiemmat kokemukset heijastuvat siihen, miten he hahmottavat uusia
asioita. Näitä arkikokemusten perusteella spontaanisti muodostettuja käsityksiä voidaan kut-
sua esikäsitteiksi. Muuttaakseen ihmisten ajattelua täytyy paneutua heidän käsitemaailmaan-
sa ja huomioida heidän esikäsitteensä. (Syrjälä ym. 1996, 114.) Tutkimuksissa käsityksiä
luokitellaan yleensä sen perusteella, minkä tasoisia ne ovat. Luokittelussa käytetään käsitepa-
reja kuten: spontaani käsitys–koulittu käsitys, noviisin käsitys–asiantuntijan käsitys tai arkikä-
sitys–tieteellinen käsitys. Vuorovaikutustilanteessa asiantuntijan tieteellinen käsitys saa to-
dennäköisesti kuulijajoukon heterogeeniset arkikäsitteet lähentymään toisiaan. (Syrjälä ym.
1996, s. 118.)

Fenomenografisessa tutkimuksessa käytetään sanoja *ilmiö*, *käsitys* ja *käsite* (Syrjälä ym. 1996,
116).¹³ Fenomenografia perustuu ajatukseen siitä, että on olemassa tietty *käsitys* ilmiön ja
ihmisen ajattelun suhteesta. Ihminen nähdään rationaalisena olentona, joka muodostaa koke-
mistaan asioista käsityksiä liittämällä kokemuksensa selittäviin yhteyksiin. Ilmiötä ei ole ole-
massa ilman ihmisen ajattelua. Sama maailma ilmenee eri tavoin eri ihmisten käsityksissä.
Ajattelun mukaan ilmiö ja käsitys ovat saman asian kaksi puolta. Ihminen rakentaa ilmiöistä
käsityksiä omien kokemusien pohjalta. Käsitys on siis kokemuksen ja ajattelun avulla
muodostettu kuva ilmiöstä. *Käsite* poikkeaa *käsityksestä* siten, että se on fyysisestä todelli-
suudesta riippumaton. *Käsite* on yleensä määritelty, jokin yhteisö on sopinut tietyn käsitteen
käytölle tietyt ehdot. *Käsitteet* ovat harvoin täysin ehdottomia, ne sallivat yleensä vaihtoehto-
ja, mutta *käsitys* on yleensä suppeampi. (Syrjälä ym. 1996, 116.) Edellä esitetty koivu-
esimerkki tulkittaisiin fenomenografiassa niin, että koivu sanana edustaa *käsitettä*, mutta ih-
misten piirtämä koivu *käsitystä*. Käsite koivu on laaja ja monimerkityksinen, mutta ihmisten
mielikuvissa tai käsityksissä se voi hahmottua huomattavasti suppeammin. Toisena esimerk-
kinä käsityksen ja käsitteen välisestä erosta otettakoon kuvitteellinen esimerkki, jossa ihminen

¹³ Tämä poikkeaa Suonuutin (2006, 11) käyttämistä sanoista, joskin ajatus sanojen takana on samankaltainen.
Syrjälän ym. *ilmiö* muistuttaa lähinnä Suonuutin *tarkoitetta*. Vastaavasti Syrjälä ym. *käsitys* on lähinnä Suonu-
tin *käsitettä* ja Syrjälä ym. *käsite* muistuttaa Suonuutin *termiä*.

havaitsee objektin (kuvio 11). Objekti on ilmiö, josta ihmisen kokemus muodostaa hänelle käsityksen. Tässä tapauksessa objektin käsite on koivu, mutta ihmisen käsitys voi olla melkein mitä vain.



Kuvio 11 Käsityksen ja käsitteen välinen ero

Fenomenografisten tutkimusten perusteella tutkittavasta ilmiöstä löydetään tyypillisesti paljon enemmän käsityksiä kuin sanakirjoista määritelmiä. Lisäksi käsitykset muuttuvat ajan ja kokemuksen myötä. Ihminen ikään kuin peilaa uusia kokemuksiaan aiempiin käsityksiinsä ja nämä uudet kokemukset muuttavat aiempia käsityksiä. Ihmisten käsitykset saattavat muuttua useita kertoja lyhyen ajan sisällä. Käsitys ei kuitenkaan ole sama asia kuin mielipide. Käsitys on luonteeltaan pysyvämpi. (Syrjälä ym. 1996, 119.) Käsitys on merkityksen antamista ilmiöille tai asioille ja poikkeaa siten mielipiteestä. Se on ikään kuin yksilön ja ympäristön välinen suhde. Mielipide ei määrittele merkityksiä asioille tai ilmiöille, vaan pikemminkin sävyttää ihmisen käsityksiä. Tyypillisesti mielipiteet ovat useammin adjektiiveja kuin substantiiveja, mutta käsitys saattaa olla kumpi tahansa. (Huusko & Paloniemi 2006, 164.)

5.3 Tiedonkeruumenetelmät

Tutkimuksen tiedonkeruu toteutettiin systemaattisen kirjallisuuskatsauksen, kyselytutkimuksen ja fokusryhmien avulla. Kirjallisuuskatsauksessa keskityttiin organisaatioteorian perusteisiin ja tutkimuskysymysten kannalta olennaisiin johtamista ja ohjausta käsitteleviin lähteisiin. Tiedonhaku aloitettiin perehtymällä Puolustusvoimien asiakirjoihin. Tämän lisäksi käytettiin internetin hakupalveluja ja Maanpuolustuskorkeakoulun kirjaston hakupalveluja sekä Kansalliskirjaston Doria-hakupalvelua. Aihepiiriä sivuavien opinnäytetöiden lähdeluetteloiden avulla kartoitettiin mahdollisia uusia lähteitä. Pääesikunnan suunnitteluosaston hallinnon kehittämisen sektorilta saatiin käyttöön luettelo heidän käyttämistään julkisista johtamisen ja ohjauksen lähteistä. Johtamisen käsitteen osalta erityisesti pyrittiin selvittämään tulosjohtamisen ja operatiivisen johtamisen käsitteitä. Tulosjohtaminen on yleinen johtamismalli myös muissa organisaatioissa ja valtionhallinnon virallinen ohjausmenetelmä, ja siksi lähdeaineistoa oli tarjolla varsin runsaasti. Operatiivinen johtaminen on käsitteenä käytössä myös muissa organisaatioissa, mutta sitä käytetään eri merkityksessä kuin Puolustusvoimissa. Tämän takia lähteinä käytettiin pääosin Puolustusvoimien asiakirjoja ja ohjesääntöjä.

Ohjauksen käsitteistä keskityttiin toimialaohjaukseen, normiohjaukseen, toiminnan ohjaukseen ja prosessiohjaukseen. Näistä toimialaohjaus, normiohjaus ja toiminnanohjaus ymmärretään osittain eri tavalla Puolustusvoimissa kuin muissa organisaatioissa ja sen takia lähdeaineistona käytettiin pääosin Puolustusvoimien julkaisuja. Prosessiohjausta lähestyttiin prosessijohtamisen näkökulmasta. Prosessijohtamisen kirjallisuutta ja tutkimuksia on tarjolla runsaasti. Keskeisten organisaatorakenneteorialähteiden löytämisessä saatiin apua Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulun johtamisen laitokselta, josta saatiin kattava listaus alan perusteoksiin.

Tutkimuksen empiirisen osion tuottamiseen käytettiin fokusryhmää, jota tuettiin kyselytutkimuksella. Fokusryhmät-menetelmä on puolistrukturoitu ryhmähaastattelu tai ryhmäkeskustelu. Tilaisuutta johtaa moderaattori, joka voi olla haastattelija tai tilaisuutta varten valittu ulkopuolinen henkilö. Menetelmän hyvä puoli on joustavuus ja monipuolisen laadullisen aineiston kerääminen lyhyessä ajassa. Vastaavasti huonoina puolina ovat mahdollisesta ryhmäpaineesta johtuva vastausten epäluotettavuus, tulosten laadun riippuvuus moderaattorin ammattitaidosta sekä laadullisen tutkimuksen yleiset huonot puolet, eli määrällisen aineiston puute ja tilastollinen epäpätevyys. (Parvinen 2005, 53.) Fokusryhmät valittiin menetelmäksi, sillä se sopii erityisen hyvin täydentämään muita menetelmiä (Parvinen 2005, 54). Lisäksi oli olemassa esikäsitys, että ihmisten käsitykset Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen malleista eroa-

vat hyvin paljon toisistaan, kuten jo johdannossa asiaa kuvattiin. Fokusryhmien avulla on mahdollista paitsi kerätä asiantuntijoiden näkemykset myös altistaa heidät toisten asiantuntijoiden näkemyksille ja tämän jälkeen keskustella aiheesta. Mikäli tiedonkeruu olisi toteutettu perinteisillä yksilöhaastatteluilla, asiantuntijoiden keskinäiset näkemyserot käsiteltäisiin vasta tutkimusraportissa. Fokusryhmät mahdollistavat myös yksilöiden esittämien ideoiden jatkokehittämisen toisin kuin yksilöhaastattelut (Parvinen 2005, 60).

Fokusryhmiä järjestettiin yksi. Tilaisuuteen kutsuttiin 10 asiantuntijaa, eli perusjoukosta otettiin harkintaan perustuva otos (Parvinen 2005, 56). Tilaisuuteen kutsutuiksi oli valittu mahdollisimman monipuolisesti eri johtamisen ja ohjauksen mallien kanssa työskenteleviä Pääesikuntatason asiantuntijoita. Osallistujavalinta tehtiin suositusten perusteella. Lopulta tilaisuuteen saapui yhdeksän henkilöä. Parvisen (2005) mukaan optimaalinen ryhmäkoko on 6–8 henkilöä. Hänen mukaansa pienemmän ryhmän etuna on keskustelun syvällisyys ja suuren ryhmän etuna ideoiden runsaus. Lisäksi pienessä ryhmässä varmistetaan paremmin kaikkien mielipiteiden kuuluminen ja ne ovat helpommin hallittavissa kuin suuret ryhmät. Pieni ryhmä on myös helpompi ajankäytön ja tilahallinnan näkökulmasta. (Parvinen 2005.)

Tilaisuuteen osallistuneista asiantuntijoista yksi edusti tulosjohtamista, yksi operatiivista johtamista, yksi toimialaohjausta, yksi normiohjausta, yksi prosessiohjausta ja yksi toiminnanohjausta. Lisäksi tilaisuuteen osallistui edustajia Puolustusvoimien pääprosesseista. Ensimmäisestä pääprosessista – suorituskyvyn suunnittelu ja kehittäminen – oli kaksi edustajaa, ja toisesta – suorituskyvyn rakentaminen ja ylläpito – yksi edustaja. Operatiivisen johtamisen edustaja edusti myös kolmatta pääprosessia – valmiuden säätely ja suorituskyvyn käyttö – ja neljättä pääprosessia – palvelutoiminta – edusti prosessiohjauksen edustaja. Heterogeenisella ryhmällä pyrittiin varmistamaan laadullinen kattavuus (Parvinen 2005, 56). Tilaisuus toteutettiin Pääesikunnassa ja tilaisuuden kesto oli kaksi tuntia. Tilaisuus oli jaettu kahteen 45 minuutin osaan, nykytilan kuvaamiseen ja kehittämiseen. Osioiden välissä pidettiin lyhyt tauko. Tilaisuudessa käytettiin apuna moderaattoria, jonka tehtävänä oli huolehtia aikataulusta ja tukea keskustelua tarkentavilla kysymyksillä. Tutkijan rooli tilaisuudessa oli muistiinpanojen tekeminen, tilaisuuden nauhoittaminen sekä tilaisuuden avaaminen ja lopettaminen.

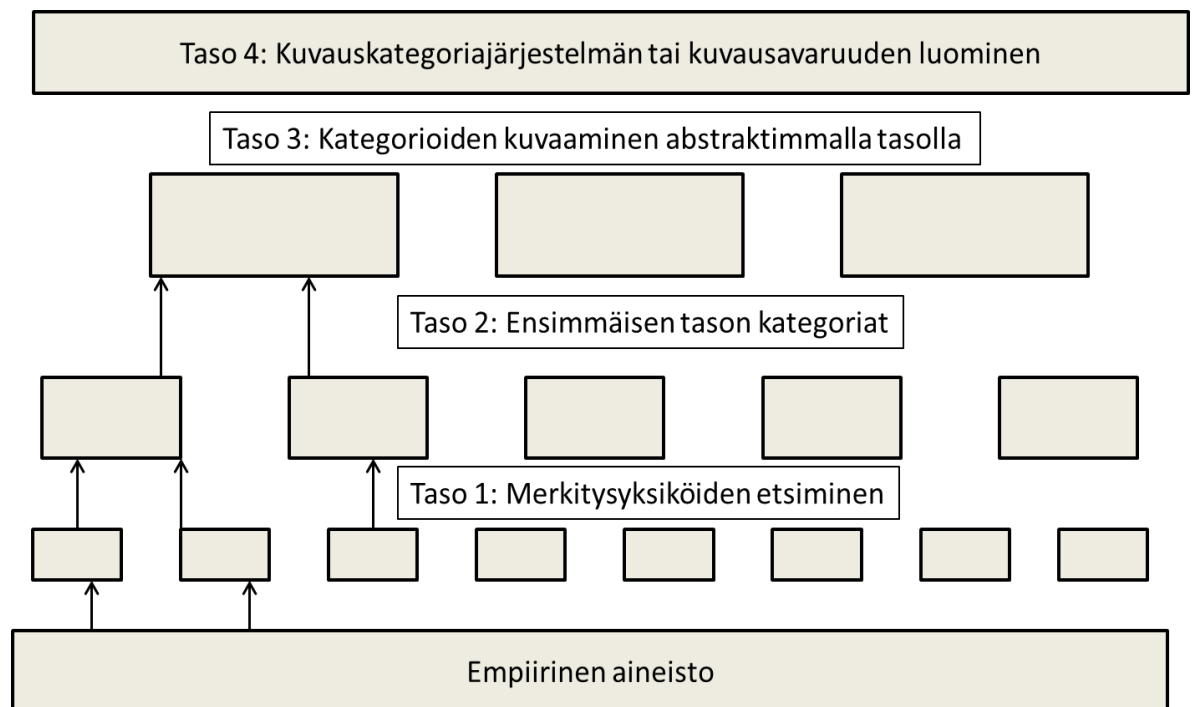
Käyttämällä fokusryhmän tukena nimetöntä kyselytutkimusta pyrittiin välttämään fokusryhmien käyttämisen keskeistä ongelmaa, ryhmäpaineesta johtuvaa pelkoa sanoa todellisia ajatuksiaan. Kyselyitä toteutettiin kaksi, ennen ja jälkeen tilaisuuden. Ennen tilaisuuteen tuloa asiantuntijat vastasivat nimettömästi Facilitatepro-ohjelmalla tehtyyn lyhyeen verkkokyselyyn. Kysely sisälsi sekä strukturoituja että avoimia kysymyksiä. Tilaisuudessa tarkastel-

tiin kyselyn strukturoitujen kysymysten tuloksia niiden toimiessa samalla keskustelun johdattelijoina. Kyselyn tulokset näytettiin PowerPoint-esityksenä ryhmälle, ja kustakin esityksen diasta käytiin lyhyt keskustelu moderaattorin johdolla. Tilaisuuden jälkeen asiantuntijat vastasivat, jälleen anonymisti, Facilitatepro-ohjelman avulla toiseen kyselyyn. Toisessa kyselyssä oli samat strukturoidut kysymykset kuin ensimmäisessä kyselyssä täydennettynä avoimilla lisäkysymyksillä, jotka koskivat kehittämistä. Kyselyjä toteutettiin kaksi toisaalta, jotta voitaisiin havainnoida ryhmäkeskustelusta johtuva mahdollinen muutos vastauksissa ja toisaalta jotta tilaisuuteen osallistujat saisivat rauhassa pohtia vastauksiaan erityisesti kehittämisen osalta. Kyselylomakkeet ovat raportin liitteenä kaksi. Molemmista kyselyistä ja keskustelun aikana tehdyistä muistiinpanoista muodostui tutkimuksen empiirinen aineisto. Nauhoitusta ei litteroitu täydellisesti, vaan tilaisuudessa tehtyjä muistiinpanoja täydennettiin nauhoituksen avulla.

5.4 Analysointimenetelmät

Tutkimusaineisto analysoitiin fenomenografian avulla. Fenomenografinen tutkimus voidaan jakaa neljään vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa tutkija kiinnostuu käsitteestä, josta esiintyy useita erilaisia näkemyksiä. Tämän jälkeen asiaan perehdytään teoreettisesti ja tehdään alustava jäsennys asiaan liittyvistä näkökohdista. Kolmannessa vaiheessa tyypillisesti haastatteluiden avulla selvitetään ihmisten käsityksiä tutkittavasta asiasta. Viimeisessä vaiheessa näkemykset luokitellaan merkitysten perusteella, ja niille muodostetaan ylemmän tason merkitysluokkia. (Syrjälä ym. 1996, 115) Huusko & Paloniemi (2006) mukaan merkitysluokkia muodostetaan jopa neljä (kuvio 12). Merkitysluokista eli kategorioista voidaan rakentaa joko horisontaalinen, vertikaalinen tai hierarkkinen järjestelmä. Horisontaalisen mallin kategoriat ovat keskenään samanarvoisia, koska kategorioiden väliset erot ovat sisällöllisiä. Vertikaalissa järjestelmässä luokittelu tapahtuu kategorioiden välisen tärkeyden, yleisyyden tai ajan perusteella. Hierarkkinen järjestelmä taas luokittelee merkitysluokat eritasoisiksi esimerkiksi laajuuden perusteella. (Huusko & Paloniemi 2006, 169.)

Aineiston analysoinnissa keskeistä on merkitysluokkien eli kategorioiden muodostaminen (Syrjälä ym. 1996, 127). Merkitysluokkia pidetään jopa fenomenografisen tutkimuksen tärkeimpinä tuloksina (Marton 1986, 34). Tulkittuaan tutkimushenkilön ilmaisujen merkitykset tutkija pääättelee, mitä teoreettisesti merkitsevää niissä on ja miten ne eroavat muista ilmaisuisista. Toisistaan eroavista käsitteistä muodostetaan kustakin oma merkitysluokkansa. Tavoitteena on löytää mahdollisimman monta merkitysluokkaa kutakin käsitettä kohden. (Syrjälä ym. 1996, 127.) Tämän jälkeen tutkija ryhmittelee koko aineiston joko uusiin merkitysluokkiin tai sitten jo luomiinsa merkitysluokkiin. Kun koko aineisto on ryhmitelty, tutkija yhdistelee merkitysluokkia ylemmän tason laaja-alaisiin merkitysluokkiin (Syrjälä ym. 1996, 127). Näitä merkitysluokkatasoja voi olla kahdesta neljään. Ylimmän tason kategoriat muodostavat sitten tutkijan oman selitysmallin tai teorian tutkimuksen kohteena olevalle asialle (Syrjälä ym. 1996, 127).



Kuvio 12 Kuvauskategorioiden muodostaminen (Mukailtu Huusko & Paloniemi 2006, 167)

Tässä tutkimuksessa käytettiin horisontaalista luokittelua soveltaen edellä kuvattua menetelmää. Fokusryhmässä tehtyjä muistiinpanoja ja kyselytutkimuksen tuloksia luettiin iteroivalla lukemisella. Tekstistä pyrittiin löytämään kutakin johtamis- ja ohjausmallia kohden mahdollisimman monta erilaista merkitysyksikköä. Nämä termit poimittiin tekstistä PowerPoint esitykseen. Kun kaikki kutakin johtamis- ja ohjausmallia kuvaavat termit oli löydetty, ne ryhmiteltiin siten, että samaa tarkoittavat tai samankaltaista tarkoittavat termit koottiin omaksi kategoriakseen. Näin kuhunkin kategoriaan muodostui yksi tai useita termejä. Tämän jälkeen kategoriat yhdistettiin yhdeksi kolmannen tason kategoriaksi kaikkia kategoriaan kuuluvia mahdollisimman hyvin kuvaavan nimittäjän alle. Nimittäjä saattoi olla joko suoraan yhden merkitysyksikön nimi, yhdistelmä useasta merkitysyksiköstä tai jokin muu kaikkia merkitysyksiköitä yhdistävä nimeke. Näin saaduista nimekkeistä muodostettiin vielä neljännen tason kategorioita yhdistelemällä niitä edelleen ja nimeämällä ne vastaavalla tavalla.

Tutkimuksen perusteella fenomenografia soveltuu hyvin käsiteanalyysityökaluksi, mikäli halutaan selvittää sitä, miten ihmiset erilaiset käsitteet mieltävät.

5.5 Tutkimuksen luotettavuudesta

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta ei yleensä voi tarkistaa tutkimusta toistamalla. Tämä johtuu siitä, että tutkija itse toimii tutkittavan kohteen ja tutkimuksen tuloksen välisenä filteerinä. (Syrjälä ym. 1996, 130.) Tämä ominaisuus korostuu fenomenografisessa tutkimuksessa (Tuominen, J. Fenomenografia osana laadullista tutkimusta. Työpaja yleisesikuntaupseerikurssi 57:lle 14.8.2014). Toinen tutkija olisi voinut päätyä toisenlaisiin merkitysluokkiin samalla aineistolla (Marton 1986, 35). Tutkimusprosessin riittävän yksityiskohtaisella kuvauksella voidaan parantaa luotettavuutta, sillä silloin lukija pystyy seuraamaan tutkijan ajatuksia ja tekemään omat päätelmänsä luotettavuudesta (Syrjälä ym. 1996, 131). Myös suorat lainaukset aineistosta auttavat lukijaa arvioimaan luotettavuutta (Huusko & Paloniemi 2006, 170). Koska pääosa aineistosta hankittiin fokusryhmät-haastattelulla, kysymysten merkitys saaduissa vastauksissa on merkittävä. Toisenlaisilla kysymyksillä olisi varmasti saatu toisenlaiset vastaukset. (Marton 1986, 42.)

Fokusryhmien luotettavuutta heikentävät mahdollisesta ryhmäpaineesta johtuva vastausten epäluotettavuus, tulosten laadun riippuvuus moderaattorin osaamisesta sekä laadullisessa tutkimuksessa käytettävän määrällisen aineiston vähäisyys ja tilastollinen pätemättömyys. (Parvinen 2005, 53.) Tiedonkeruumenetelmänä kertaluontoinen ja ainutlaatuinen tilaisuus ei lisää

tutkimuksen luotettavuutta. Fokusryhmien luotettavuutta pyrittiin parantamaan nimettömillä kyselyillä ja tilaisuuden järjestelyjen tarkalla kuvaamisella.

Fenomenografiassa tunnustetaan tutkijan subjektiivisuus. Tutkijan aiemman kokemukset ja käsitykset sekä odotukset tutkimuksen suhteen vaikuttavat tutkimukseen. Erityisesti ne vaikuttavat aineiston hankintaan ja johtopäätösten tekoon. Tällainen hallittu subjektiivisuus parantaa tutkimuksen luotettavuutta. (Syrjälä ym. 1996, 122.)

Diplomityön luottavuutta pyrittiin lisäämään lähettämällä työn käsikirjoitusversio lausuttavaksi seuraaville asiantuntijoille. Ensimmäiseksi käsikirjoitus lähetettiin fokusryhmään osallistuneille asiantuntijoille. Määräaikaan mennessä kommentteja tuli kahdelta osallistujalta. Kommenttien perusteella käsikirjoitusta täydennettiin. Toiseksi käsikirjoitus luetutettiin Aalto-yliopiston Kauppakorkeakoulun johtamisen asiantuntijalla. Hänen kommenttinsa perusteella käsikirjoitukseen lisättiin organisaatioteorialuku. Kolmanneksi käsikirjoituksen normiohjaus-luku luetutettiin Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksen lakimiehellä. Hänen kommenttinsa perusteella lukua täsmennettiin ja lisättiin huomioita alaviitteisiin. Lisäksi tutkimuksen menetelmä-luku luetutettiin Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksen tutkijalla, joka on perehtynyt fenomenografiaan.

Kirjallisuuskatsauksen luotettavuutta arvioitaessa on syytä huomioida ainakin lähdeaineiston laatu, kattavuus ja lähdekritiikin käyttö. Tutkimuksessa oli käytössä varsin laaja lähdeaineisto kirjallisuutta, asiakirjoja ja tutkimuksia. Kirjallisia lähteitä on täydennetty henkilökohtaisilla tiedonannoilla, joiden oikeellisuuden tarkistaminen on haasteellista. Henkilökohtaiset tiedonannot on kuitenkin saatu alojensa asiantuntijoilta ja niitä on käytetty vain harkitusti täydentämään dokumentoituja lähteitä. Osa käytetystä kirjallisuudesta oli suhteellisen vanhaa, eivätkä kaikki käytetyt teokset olleet tieteellisiä julkaisuja. Monet johtamisen mallit ovat kuitenkin vanhoja, eikä niistä ole julkaistu viimeaikoina kirjallisuutta. Tieteellisiä julkaisuja ei ole saatavilla kaikista johtamis- ja ohjausmalleista. Puolustusvoimien johtamista ja ohjausta käsittelevät asiakirjat ovat osittain ristiriidassa keskenään. Sotilasjohtamisen ohjesäännöt ovat vanhoja eikä niitä ole pidetty ajan tasalla. Nämä seikat heikentävät Puolustusvoimien asiakirjojen luotettavuutta. Käytetyt Puolustusvoimien asiakirjat ovat kuitenkin parhaita Puolustusvoimien toimintaa kuvaavia dokumentteja. Osa käytetyistä tutkimuksista on Pro gradu -tasoisia opin- näytetöitä. Käytetyt opinnäytetyöt ovat kuitenkin olleet ainoita saatavilla olevia tutkimuksia aihepiiristä. Laajalla lähdeaineistolla on pyritty kattamaan yksittäisten lähteiden vajavaisuutta.

6. PUOLUSTUSVOIMIEN JOHTAMISEN JA OHJAUKSEN KOKONAISUUS

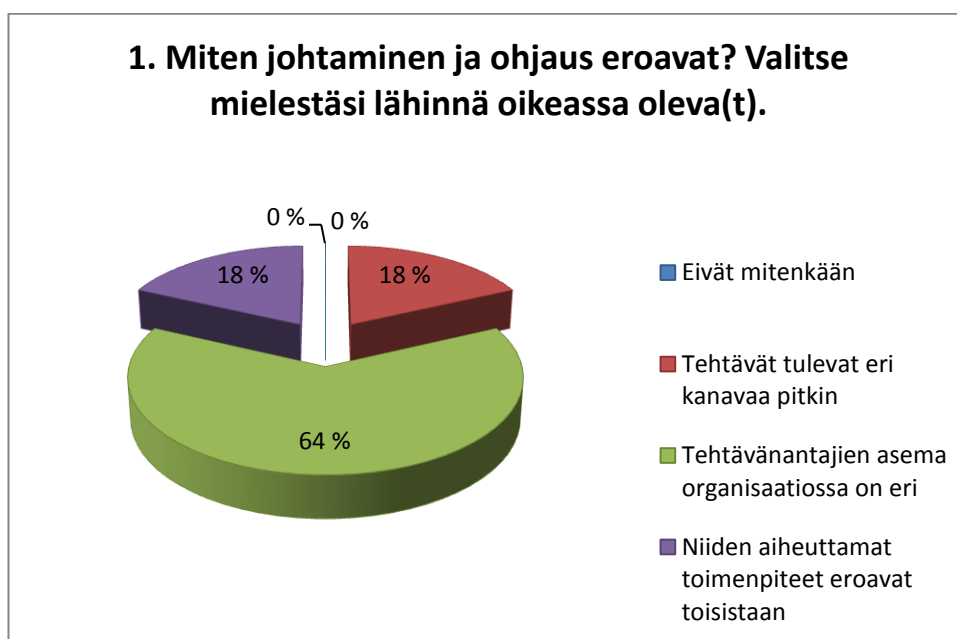
Luvussa esitellään tutkimuksen empiirisen osion tulokset. Ne pohjautuvat fokusryhmä-tilaisuuteen sekä sitä edeltäneeseen ja sen jälkeen pidettyyn kyselyyn. Tekstin sekaan on poimittu suoria lainauksia fokusryhmä-tilaisuudesta ja kyselyjen avoimista kysymyksistä. Ne on esitetty kursiivilla. Molempien kyselyjen strukturoidut kysymykset olivat samat. Tällä tavoiteltiin mahdollisuutta havainnoida vastaajien mahdollista mielipidemuutosta fokusryhmässä tapahtuneen keskustelun jälkeen. Ensimmäiseen kyselyyn vastasi vain kuusi yhdeksästä fokusryhmään osallistujasta. Jälkimmäiseen kyselyyn vastasivat kaikki osallistujat. Tästä syystä kyselyjen tulokset eivät ole vertailukelpoisia keskenään. Siksi esitettävät strukturoitujen kysymysten tulokset perustuvat jälkimmäiseen kyselyyn. Näin ollen mahdollista mielipidemuutosta ei havainnoida. Strukturoituja kysymyksiä oli melko paljon, yhteensä 17. Tämän takia jokaisen kysymyksen vastausjakaumaa ei esitetä, vaan vastauksien jakauma esitetään vain valituista kokonaistilannetta kuvaavasta kysymyksestä. Jakaumia selittäviin teksteihin on kuitenkin huomioitu kaikkien kysymysten tulokset. Esitettävät jakaumat liittyvät vastaajien käsitteisiin johtamisen ja ohjauksen käsitteiden tarpeellisuudesta, käytettävien johtamis- ja ohjausmallien välisistä suhteista, useiden mallien käyttämisen ristiriidoista ja päällekkäisyyksistä sekä mallien näkymiseen käytännön toiminnassa. Strukturoitujen kysymysten tulokset esitetään luvun ensimmäisessä alaluvussa.

Strukturoitujen kysymysten tulosten jälkeen esitellään Puolustusvoimien käyttämien johtamis- ja ohjausmallien käsitelmäärittelyjen tulokset kokonaisuuksittain: johtaminen, ohjaus, operatiivinen johtaminen, tulosjohtaminen, toiminnanohjaus, toimialaohjaus, prosessiohjaus ja normiohjaus, kukin omassa alaluvussaan. Käsitelmäärittelyt on muodostettu analysoimalla ensimmäisen kyselyn avoimien kysymysten vastauksia ja fokusryhmissä tehtyjä muistiinpanoja fenomenografian avulla. Jokainen johtamis- ja ohjauskäsite on esitetty sekä kuvana, jossa näkyvät käsitteen kuvauskategoriat, että tekstinä.

Toiseksi viimeisessä alaluvussa esitetään jälkimmäisen kyselyn avoimien kysymysten tulokset, jotka liittyvät Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuuden kehittämiseen. Luvun lopuksi tehdään yhteenveto ja johtopäätökset sekä vastataan tutkimuksen alatutkimuskysymyksiin *Mitkä ovat Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmallien keskinäiset suhteet?* ja *Miten erilaisia johtamis- ja ohjausmalleja tulisi soveltaa?*

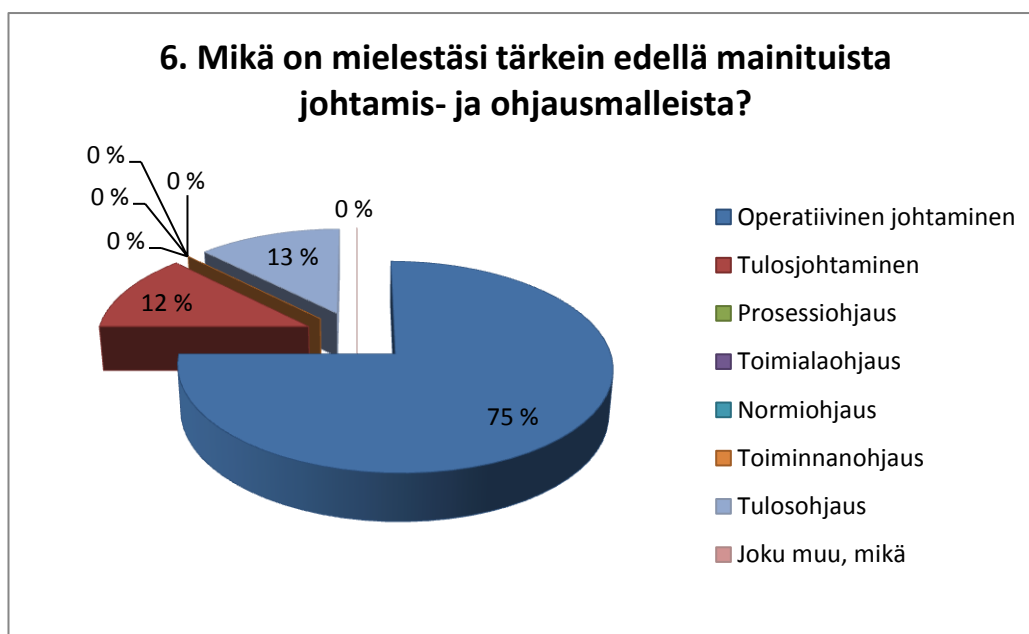
6.1 Strukturoidun kyselyn tulokset

Kyselyn perusteella kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että sekä johtaminen että ohjaus ovat käsitteinä tarpeellisia käsiteltäessä Puolustusvoimien johtamisen kokonaisuutta. Yksi vastaaja kiteytti asian näin: *Saman asian eri ulottuvuuksia ja molemmat tarvitaan.* Kaikki vastaajat olivat myös sitä mieltä, että johtaminen ja ohjaus eroavat toisistaan (kuvio 13). Valtaosa oli sitä mieltä, että käsitteet eroavat toisistaan lähinnä sen takia, että tehtävän antajan asema organisaatiossa on eri johtamisessa kuin ohjauksessa. Johtamista harjoittavat henkilöt ovat linjaorganisaation esimiehiä, kun taas ohjausta harjoittavat ovat asiantuntijoita. *Johtaminen virkatietä pitkin, ohjaus aselaji-/toimialateitse.* Toinen keskeinen ero vastausten perusteella on, että ohjaus on esikuntien toisiin esikuntiin kohdistamaa toimintaa, kun taas johtaminen on linjaesimiesten tehtävä ja se kohdistuu toimijoihin, eli ihmisiin: *Johtamiseen konkretisoituu linjaesikuntaorganisaation tapaa toimia ja korostaa esimiesten roolia suhteessa alaisiin henkilöihin tai organisaatioihin. Johtamiseen sisältyy myös päätösten tekeminen ja sen mukaisesti toimivalta sekä Esimies–alainen suhde, käskyvalta. Johdetaan toimijaa sekä (Ohjaus) kohdistuu toimintaan. Ei käskyvaltasuhdetta. Esikuntatyötä, jonka perusteella esimies saa tukea johtamiseen.* Osa vastaajista oli sitä mieltä, että johtamisen kautta tulevien tehtävien aiheuttamat toimenpiteet eroavat ohjauksen kautta tulevista toimenpiteistä. Toimenpiteiden aiheuttama ero johtui vastaajien mukaan tehtävän antajan aseman eroavuudesta: *Johtamisessa tehtävät antaa esimies, ohjauksessa esikunta. Johtamisessa tehtävät ovat velvoittavia (käskyjä), ohjauksessa suuntaavia (suunnitelmia) sekä Ohjauksen kautta ei pitäisi suoranaisesti tulla tehtäviä lainkaan - pelkästään ohjausta.*



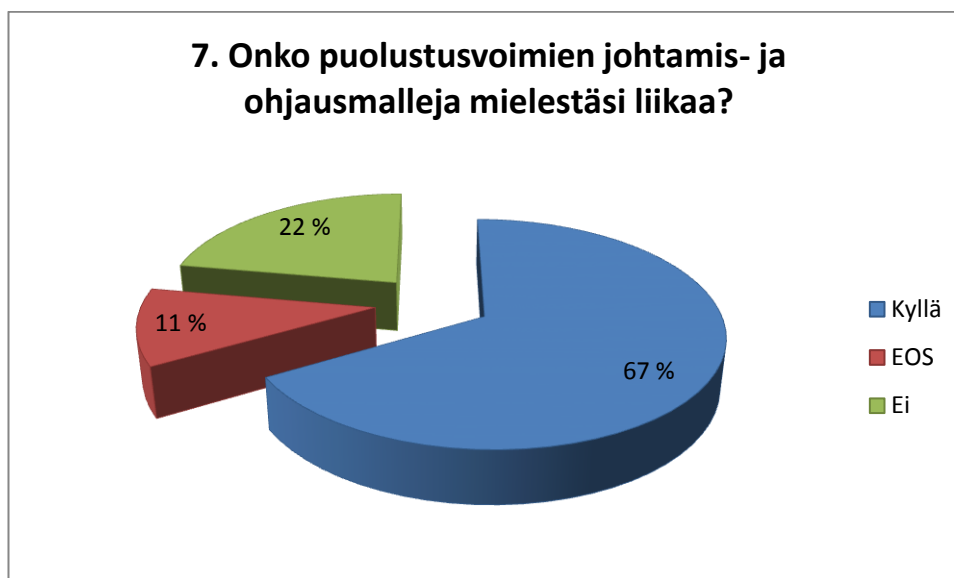
Kuvio 13 Johtamisen ja ohjauksen eroavuus

Vastaajien käsityksen mukaan Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmallit ovat operatiivinen johtaminen, tulosjohtaminen, toiminnanohjaus, normiohjaus, toimialaohjaus ja prosessiohjaus. Lisäksi mainittiin myös tulosohjaus, syväjohtaminen, strateginen johtaminen, henkilöstövoimavarojen johtaminen ja laatujohtaminen. Tämä poikkeaa aiemmin esitetystä, sillä sen mukaan tulosohjaus kohdistuu puolustusministeriöstä Puolustusvoimiin ja Puolustusvoimien sisällä tehdään tulosjohtamista. Vastaavasti syväjohtamista pidettiin johtajuuteen liittyvänä palautejärjestelmänä ennemmin kuin organisaation johtamismallina. Strategisesta johtamisesta todettiin, että varsinaista strategista johtamista ei Puolustusvoimissa harjoiteta. Henkilöstövoimavarojen johtaminen määritettiin aiemmin henkilöstön käytön suunnittelun johtamiseksi. Myös laatujohtamisen osalta todettiin, että varsinaista laatujohtamista ei Puolustusvoimissa tehdä. Kysymys johtamis- ja ohjausmallien tärkeydestä antoi selkeän tuloksen. Valtaosa vastaajista oli sitä mieltä, että operatiivinen johtaminen on kaikista tärkein. Lisäksi ääniä saivat tulosjohtaminen ja tulosohjaus (kuvio 14). Eräs vastaajista tosin kommentoi: *Operatiivinen johtaminen* (on tärkein johtamismalli), *sillä tulosjohtaminen on* (pelkkää) *johtamista*.



Kuvio 14 Tärkein johtamis- ja ohjausmalli

Valtaosa vastaajista oli sitä mieltä, että johtamis- ja ohjausmalleja on liikaa (kuvio 15). Avoimien vastausten perusteella vastaajat olivat kuitenkin sitä mieltä, että kaikkia tarvitaan ainakin jossain muodossa: *Jokaiselle on sijansa, mutta ne pitäisi yhdistää ja poistaa päällekkäisyydet sekä ristiriitaisuudet*. Yksi vastaaja toi esille, että tulosohjaus ei ole Puolustusvoimien ohjausmalli. Lisäksi tuotiin esille, että prosessiohjaus ja toimialaohjaus kuuluvat toiminnanohjaukseen. Muuten kukaan ei tuonut esille konkreettista ehdotusta tarpeesta luopua jostakin mallista.



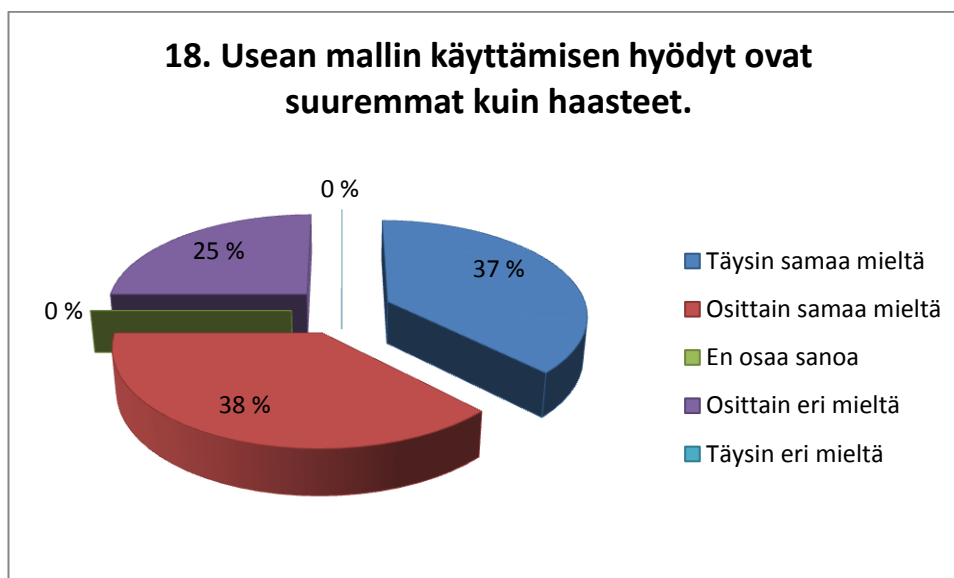
Kuvio 15 Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmallien määrä

Vastaajat kokivat Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuuden epäselväksi, sillä kaikki vastaajat olivat täysin eri mieltä tai osittain eri mieltä väitteen ”Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus on mielestäni selkeä” kanssa. Kokonaisuuden epäselvyys liittyi vastaajien mukaan ennen kaikkea puutteellisiin määrittelyihin: *Eri ohjausmalleja ei ymmärretä, koska niitä ei ole missään kuvattu kokonaisuutena. Käsitteet jäivät täysin epäselviksi.*

Kaikki vastaajat olivat joko täysin samaa mieltä tai osittain samaa mieltä siitä, että usean mallin käyttöön liittyy haasteita. Haasteiksi tunnistettiin ennen muuta käsitteiden puutteellinen määrittely ja se, että kokonaisuutta ei ole kuvattu: *Niitä ei ole määritelty kokonaisuutena eivätkä ihmiset tiedä, miten järjestelmä toimii.* Myös mallien osittainen päällekkäisyys ja ristiriitaisuus tunnistettiin. Valtaosa vastaajista oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että mallit ovat päällekkäisiä. Kaksi vastaajista oli myös osittain eri mieltä päällekkäisyydestä. Sanallisten kommenttien perusteella päällekkäisyys johtuu ymmärtämättömyydestä ja siitä, että päätöksenteko ja valmistelu keskittyvät lopulta samoille henkilöille: *Niillä on päällekkäisyyksiä, mutta se johtuu enemmän ymmärtämättömyydestä eri tasoilla kuin mistään muusta sekä Useilla esimiehillä on organisaatiossa eri rooleja, jolloin ohjaus ja johtaminen menevät päällekkäin ja osittain sekaisin (vrt esim. linjaesimies vs. prosessin omistaja vs. KEHO-johtaja).* Apulaisesikuntapäälliköt tunnistettiin mallien ristikohdissa olijoiksi, sillä heillä on rooli paitsi toimialaesimiehenä ja prosessiohjauksen esimiehenä myös linjaesimiehenä: *Apulaisesikuntapäälliköt istuvat kaiken päällä, sieltä se lähtee se tulosjohtaminen, sieltä lähtee prosessiohjaus ja toimialaohjaus.*

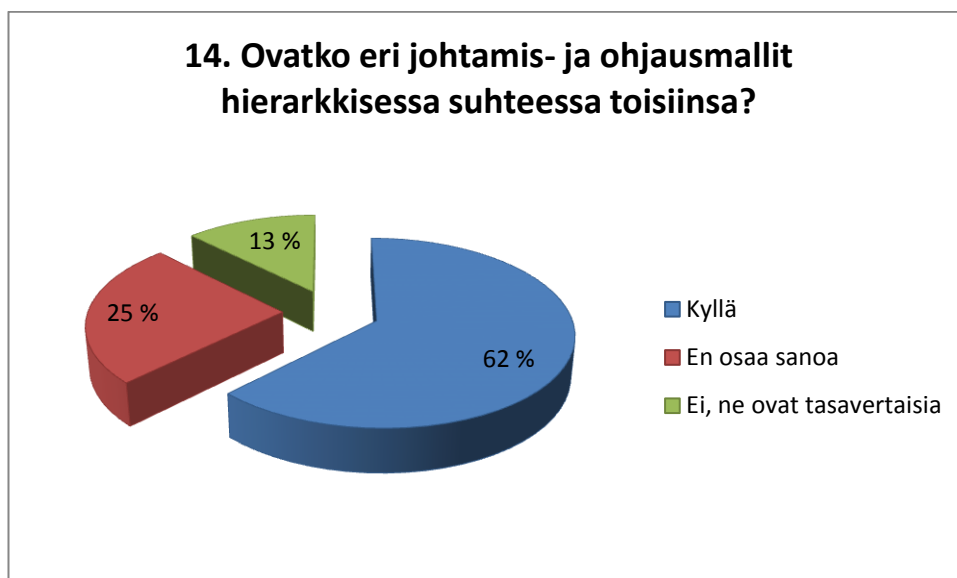
Suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, että mallit ovat ristiriidassa keskenään. Osa oli kuitenkin sitä mieltä, että mallit eivät ole ristiriidassa. Osittain tätä selittää se, että vastaajat kokivat kysymyksen eri tavoin. Avoimissa vastauksissa tuli esille, että monet ristiriitaisuudet liittyvät puutteelliseen ymmärrykseen malleista: *Ei välttämättä mallit itsessään, mutta ristiriitoja aiheuttaa määrittelyn puutteesta aiheutuvat erilaiset näkemykset mallien keskinäisestä asemasta sekä Mallit eivät ole ristiriidassa, mutta mallien soveltamisessa käytäntöön voi olla ristiriitaisuuksia. Tällöin kyse ei ole mallien ristiriidasta.* Osa oli myös aidosti sitä mieltä, että mallit ovat ristiriitaisia, kuten seuraava kommentti osoittaa: *Ovat, koska kaikki mallit ovat liian hoollisia, pyrkivät ratkaisemaan maailman tahoillaan, ei ole aidosti pyritty luomaan kokonaisuutta.*

Mallien katsottiin kuitenkin myös tukevan toisiaan, sillä vain yksi vastaaja oli osittain eri mieltä väitteen ”Eri johtamis- ja ohjausmallit tukevat toisiaan” kanssa. Loput olivat täysin tai osittain samaa mieltä. Tässäkin esille nousi käsitteiden ja määrittelyn epäselvyys ja kokonaisuuden kuvaamisen tarve. *Kyllä ne sitä tekevät, mutta läheskään kaikkea hyötyä ei saada käsitteellisen epäselvyyden takia.* Monen mallin käytön hyödyllisyydestä kaikki vastaajat olivat täysin tai osittain samaa mieltä. Tämän selittää se, että avoimien vastausten perusteella jokaiselle mallille on oma tarkoituksensa, ja mikäli sitä käytetään tarkoituksenmukaisella tavalla, siitä on hyötyä edellyttäen, että toiminta on kuvattu. Tästä esimerkkeinä kommentit: *Eri tarkoituksiin tarvitaan erilaisia malleja. Esim. toiminnan johtamiseen (organisaatiota poikkeileikkaavat prosessit) operatiivinen johtaminen tai tulosjohtaminen ovat kankeita sekä Kyllä, mutta nykyisellä tavalla ei. Eli elementtejä useista malleista, tavoitteena yksi malli.* Kaiken kaikkiaan valtaosa vastaajista oli joko täysin samaa tai osittain samaa mieltä sen suhteen, että usean mallin käyttämisen hyödyt ovat suuremmat kuin haasteet (kuvio 16). Tässäkin kysymyksessä vastaajat toivat esille kuvaamisen ja määrittelyn tarpeen. *Hyöty saadaan irti vain määrittelemällä kokonaisuus ja siinä mallien väliset suhteet.*



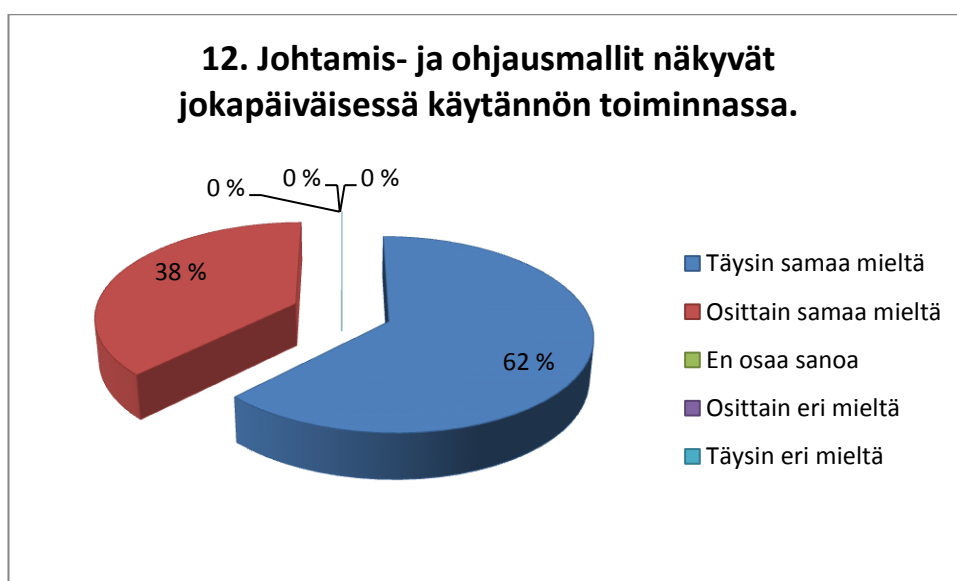
Kuvio 16 Hyödyt verrattuna haasteisiin

Valtaosa oli sitä mieltä, että mallit ovat hierarkkisessa suhteessa keskenään (kuvio 17). Yksi vastaaja oli tosin sitä mieltä, että mallit ovat tasavertaisia ja kaksi vastaajista ei osannut sanoa. Tämä selittynee sillä, että avoimien vastausten mukaan osa malleista on hierarkkisessa suhteessa ja osa tasavertaisia. Tästä esimerkeiksi kommentit: *Johtaminen on yläkäsite, jonka alla ovat operatiivinen ja tulosjohtaminen. Sen sijaan ohjausmalleilla tuetaan molempia johtamismalleja normiohjauksen ollessa kaikkia johtamis- ja ohjausmalleja tukeva malli sekä Hierarkia ei ole täydellinen, osin rinnakkaisia.* Ylivoimaisesti eniten ylimmäksi hierarkiassa vastaajat arvioivat operatiivisen johtamisen, toiseksi eniten ylimmäksi nostettiin tulosjohtaminen. Toisaalta yksi vastaaja oli arvioinut operatiivisen johtamisen hierarkiassa kaikkein alimmaksi. Sen sijaan tulosjohtamista kukaan ei ollut arvioinut alimmaksi. Myös toiminnanohjaus ja normiohjaus saivat kumpikin yhden äänen hierarkiassa ylimmäksi. Vastaavasti molemmat saivat myös ääniä, joiden mukaan ne ovat alimpina hierarkiassa. Toiminnanohjaukselle annettiin kaksi alinta ääntä ja normiohjaukselle yksi. Avoimissa vastauksissa sekä operatiivisen johtamisen että tulosjohtamisen osalta mainittiin niiden olevan keskenään rinnakkaisia. Toiminnanohjauksesta mainittiin sen olevan *ylin ohjausmalli*. Normiohjaus koettiin tärkeäksi, koska sillä on lainomainen luonne ja se määrittää sekä johtamista että ohjausta: *Kaikkia johtamis- ja ohjausmalleja tukeva ja määrittelevä ohjausmuoto laeista normeihin. Rinnakkainen, taustalla oleva platform, ei varsinaisesti hierarkkista suhdetta johtamismallien kanssa, sillä normi määrittelee sekä johtamista ja ohjausta. Sen sijaan ohjausmallien yläpuolella.*



Kuvio 17 Mallien hierarkkisuus

Vastaajien mielestä johtamis- ja ohjausmallit näkyvät käytännön toiminnassa, sillä kaikki vastaajat olivat joko täysin samaa mieltä tai osittain samaa mieltä siitä (kuvio 18). Vastauksissa korostui kuitenkin todennäköisesti kohderyhmä, joka oli koottu Pääesikunnassa työskentelevistä. Yksi vastaajista toi esille, että näkyvyys *riippuu johtamistasosta*. Pääesikunnassa mallit näkyvät, kuten seuraavasta kommentista voi todeta: *Pääesikunnassa näkyy päivittäin linjajohtajien, prosessinomistajien ja toimialajohtajien johtamis- ja ohjaustoimintaa*. Osa vastaajista oli myös sitä mieltä, että mallien näkyminen ei ole pelkästään positiivinen asia. Tätä näkemystä kuvaavat hyvin kommentit: *Näkyvät, mutta sekavana yhdistelmänä sekä Ehkä eivät puhtaina malleina, mutta jokapäiväisen työn monimutkaisuutena ja kuormittavana byrokratiانا*.



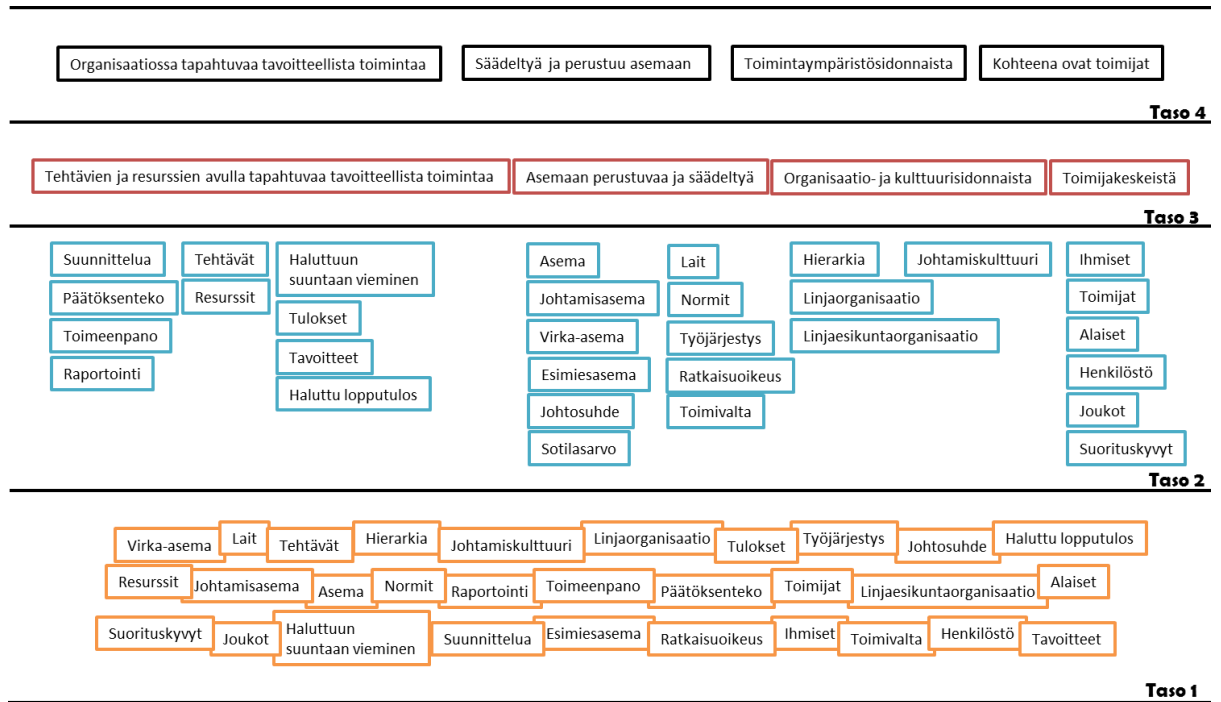
Kuvio 18 Mallien näkyminen käytännössä

Kysymys poikkeusoloissa ja normaalioloissa käytettävien johtamis- ja ohjausmallien eroista jakoi vastaajat kahtia. Enemmistö oli sitä mieltä, että poikkeusoloissa käytetään eri malleja kuin normaalioloissa. Tätä ei kuitenkaan pidetty mitenkään tavoiteltavana tilanteena kuten tästä voi päätellä: *Ei missään nimessä pitäisi, normaaliolojen ja poikkeusolojen rajapinta on nykyaikana vaikeasti määritettävissä ja tilanteiden vaihtelut nopeita.* Kommenttien perusteella samoja malleja käytetään kyllä, mutta niiden painotukset muuttuvat. *Painotukset muuttuvat täysin, kuten eräs vastaaja oli kommentoinut. Poikkeusolojen johtamismalleissa korostuu operatiivinen johtaminen toimialaohjauksen ohella tulosjohtamisen merkityksen laskiessa. Tilanteenmukaisesti jouduttaneen normi- ja prosessiohjauksessa sekä tulosjohtamisessa "oikomaan".*

6.2 Johtaminen – organisaatiossa tapahtuvaa tavoitteellista toimintaa

Käsitykset johtamisesta eivät suuresti poikenneet tutkimuksen teoriassa esitetyistä johtamisen määrittelyistä. Vastauksissa tuli esille johtamisen tavoite tai tulossidonnaisuus, kuten: *Tavoitteellista, vuorovaikutteista toimintaa, joka kohdistuu ihmisiin ja Johtaminen käsittää ne toimenpiteet, joiden avulla pyritään saamaan haluttu lopputulos.* Lisäksi esiin tuotiin riippuvuus organisaatiosta, esimerkiksi: *Linjaorganisaatiossa työjärjestyksen tai esimiesaseman perusteella tehtävää tavoitteiden ja resurssien määrittelyä sekä tulosten arviointia toimijoille (henkilöille).* Vastaajat eivät jaotelleet johtamista sen kummemmin ihmisten tai asioiden johtamiseen kuin muillakaan tavoilla. Päinvastoin, eräs vastaaja kyseenalaisti koko asioiden johtamisen käsitteen, sillä hänen käsityksensä mukaan asioita ei voi johtaa. Asioihinkin vaikutetaan niitä tekevien ihmisten kautta. Puheenvuoroissa tuli esille johtamisen kohteena olevat ihmiset tai toimijat. Tästä esimerkkeinä olkoot seuraavat kommentit: *Esimiestyötä, jonka kohteena on toimija ja Johtaminen keskittyy toimijoihin. Toimija on joukko (kaikissa valmiustiloissa), sen osa tai yksilö.* Ehkä keskeisin eroavuus suhteessa teorian määritelmiin oli toimija-termin esilletuominen.

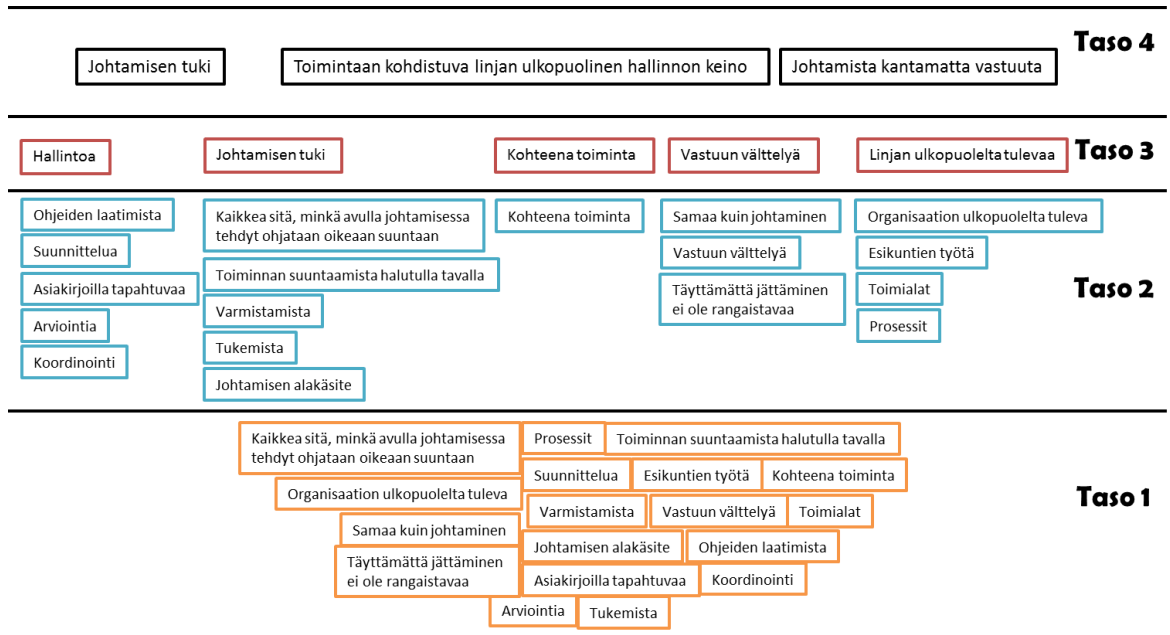
Fenomenografiaa käyttämällä muodostettiin kuvauskategoriat, joka on esitetty kuviossa 19. Ylimmän tason kategorioiksi muodostuivat ”Organisaatiossa tapahtuva tavoitteellinen toiminta”, ”Säädelyä ja perustuu asemaan”, ”Toimintaympäristösidonnaista” sekä ”Kohteena ovat toimijat”. Tiivistetysti johtaminen on siis organisaatiossa tapahtuvaa tavoitteellista toimintaa, joka on säädelyä ja perustuu asemaan ja jonka kohteena ovat toimijat. Johtaminen on aina toimintaympäristösidonnaista.



Kuvio 19 Johtamisen kuvauskategoriat

6.3 Ohjaus – johtamisen tuki?

Ohjauksen suhteen mielipiteet jakautuivat. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että ohjaus ei käytännössä eronnut johtamisesta mitenkään: *Asiasisältö on sama, ja haluttu vaikutus maalissa on ihan sama, joten en näe siinä niin merkittävää eroa.* Vastaavasti: *Kun Pääesikunta ohjaa tai käskää tai johtaa, niin alajohtoportaan näkökulmasta se on ihan sama.* Ohjaus koettiin jopa tietynlaisena vastuun välttelyä. Johtamisen koettiin pitävän sisällään myös vastuun tuloksista ja seurauksista, joita ohjaamista käyttämällä yritettäisiin välttää: *Sanaa ohjaus käytetään, kun ei haluta tehdä likaisia päätöksiä, annetaan ymmärtää, että teidän olisi hyvä toimia tällä tietyllä tavalla.* Valtaosa vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että vaikka ohjauksen aiheuttamat toimenpiteet ovat käytännössä samanlaisia kuin johtamisen kautta tulevat, merkittävin ero oli tehtävän antajan asemassa. Ohjaus koettiin esikuntien toiminnaksi, jonka kohteena ovat esikunnat: *Pääesikunta käyttää puolustusvoimain komentajan delegoimaa käskyvaltaa tai ohjaus voi tulla jostain oman organisaation ulkopuolelta.* Tämä eroaa johtamisesta siten, että johtamisessa kohteena ovat ihmiset: *Toimintaa ohjataan ja toimijoita johdetaan.* Ohjauskäsitteen koettiin myös olevan johtamisen alakäsite tai sitä tukeva käsite. Johtamisella annetaan tehtävät, joiden saavuttaminen varmistetaan ohjauksen avulla. *Johtamista tukeva toiminto, jolla varmistetaan ja tuetaan sitä, että annettuihin tehtäviin ja tavoitteisiin kyetään pääsemään.*

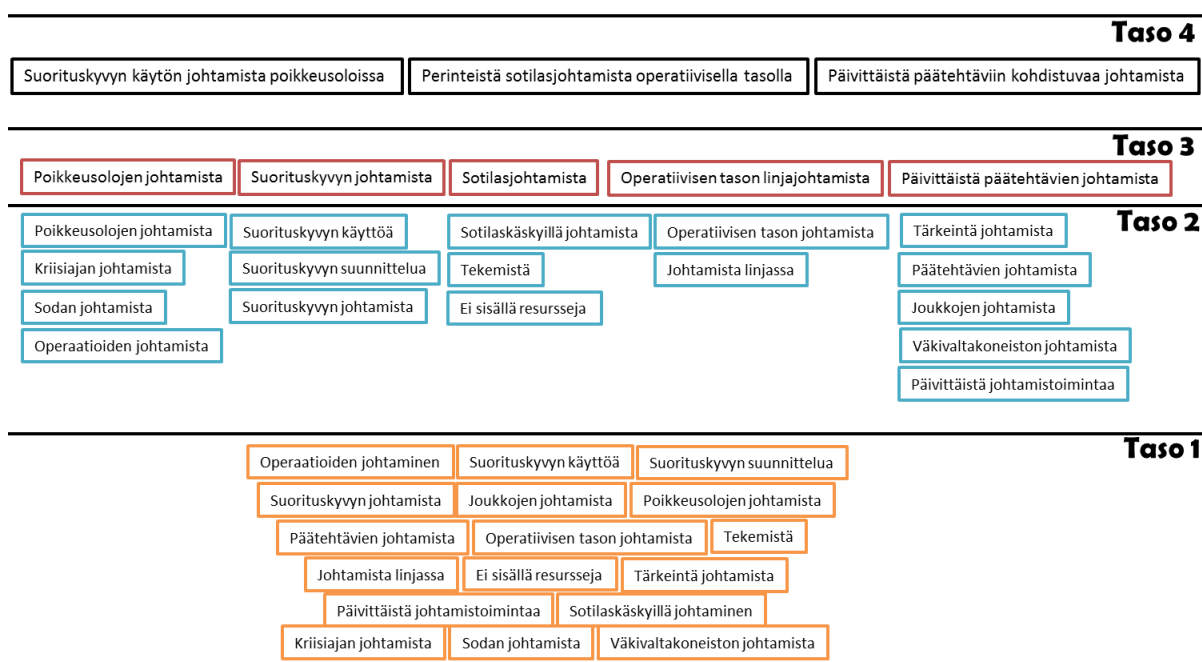


Kuvio 20 Ohjauksen kuvauskategoriat

Ohjauksen kuvauskategoriat on esitetty kuviossa 20. Ylimmän tason kategorioiksi muodostuivat ”Johtamisen tuki”, ”Toimintaan kohdistuva linjan ulkopuolinen hallinnon keino” sekä ”Johtamista kantamatta vastuuta”. Näistä ensimmäinen ”Johtamisen tuki” poikkeaa hieman teoriassa esitetystä ohjauksen käsitteestä, sillä tämän käsityksen mukaan ohjaus on selkeästi johtamiselle alisteinen, sitä tukeva. Käsityksen mukaan varsinaiset tehtävät tulevat johtamisen kautta, mutta ohjauksen avulla varmistetaan niillä pyrittävien tavoitteiden toteutumiseen. Vastaavasti toinen kategoria ”Toimintaan kohdistuva linjan ulkopuolinen hallinnon keino” vastaa täysin tutkimuksen teoriaa. Sen mukaan keskeisin ohjauksen ja johtamisen erottava tekijä on se, että ohjaus tulee linjaorganisaation ulkopuolelta. Myös teorian mukaan ohjauksen keinot ovat hallinnollisia kuten menettelytapaohjeiden ja normien laatimista, ja niillä pyritään suuntaamaan toiminta haluttuun suuntaan. Tämän käsityksen mukaan ohjaus on johtamiselle rinnakkainen käsite. Viimeinen kategoria ”Johtamista kantamatta vastuuta” on täysin uusi käsitys tämän tutkimuksen teorian perusteella. Käsityksen mukaan ohjaus on käytännössä johtamisen synonyymi, mitä tukevat teoriaosuudessa esitellyt suomen kielen sanakirjan määritelmät johtamisesta ja ohjauksesta. Uutta on kuitenkin se, että johtamisen ja ohjauksen erottelevat vastuukysymykset. Ohjaus olisi siis ikään kuin keino paeta johtamiseen liittyvää vastuuta.

6.4 Operatiivinen johtaminen – operaatioiden johtamista

Operatiivisen johtamisen osalta keskustelua herätti sen merkitys Puolustusvoimien johtamisen kokonaisuudessa. Toisaalta tilaisuuteen osallistujat tunnistivat sen tärkeyden, mutta toisaalta käsite koettiin epäselväksi tai sekavaksi. *Operatiivinen johtaminen on vielä vuosienkin väänön jälkeen kesken.* Sinällään operatiivisen johtamisen virallinen määritelmä – eli kytkös suorituskyvyn käyttöön – tuntui olevan kutakuinkin selvä kaikille tilaisuuteen osallistuneille, mutta sen käsitettä ei pidetty onnistuneena. Myös operatiivisen johtamisen sitominen operatiiviseen johtamistasoon koettiin turhana. *Miksi yhdellä tasolla, miksei operaatioiden johtaminen?* Lisäksi teorialuvussakin esitetty käsitteen käytön eroaminen siviilipuolen vastaavasta termistä koettiin ongelmallisena. Keskustelua herätti myös ajatus siitä, voitaisiinko suorituskyvyn käyttöä johtaa tulosjohtamisella. *Voiko suorituskyvyn käyttöä johtaa tulosjohtamisen periaatteella, eli onko löydettävissä tilanteita, joissa toimijalle annetaan tehtävä, ja tavoite ja siihen liittyvät resurssit?* Taustalla lienee ollut, teoriaosuudessaakin esitetty, epäily koko operatiivisen johtamisen käsitteen tarpeellisuudesta. Ajatus sai toisaalta kannatusta, toisaalta koettiin, että operatiivinen johtaminen ei sisällä tosiasiaa resursseja, vaan se keskittyy toimintaan. Operatiivisen johtamisen ylimmän tason kuvauskategorioiksi muodostuivat: ”Suorituskyvyn käytön johtamista poikkeusoloissa”, ”Perinteistä sotilasjohtamista operatiivisella tasolla” ja ”Päivittäistä päätehtäviin kohdistuvaa johtamista”. Operatiivisen johtamisen kuvauskategoriat on esitetty kuviossa 21.



Kuvio 21 Operatiivisen johtamisen kuvauskategoriat

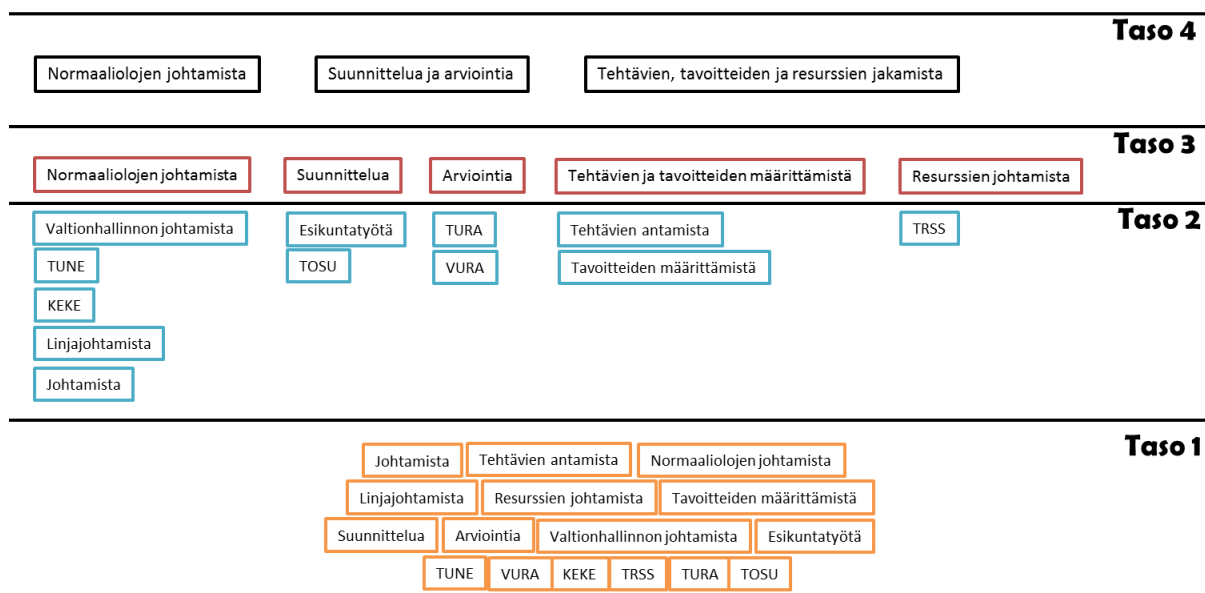
Operatiivisen johtamisen rooli lähinnä poikkeusolojen johtamisena tai päivittäisenä kaikkiin päätehtäviin kohdistuvana johtamistoimintana jakoivat osallistujien mielipiteet. Osa korosti poikkeusolojen johtamisen roolia ja osa taas operatiivisen johtamisen päivittäisenä johtamistoimintana. Keskustelussa tunnistettiin Puolustusvoimien kahtiajako poikkeusolojen ja normaaliolojen välillä, mikä näkyy myös käytettävissä johtamismalleissa. Osan mielestä tämä on todellinen haaste, kuten yksi fokusryhmään osallistunut toi esille: *Valmiustilat sulautuvat kauheesti koko ajan, vaikeampi erottaa, missä tilassa ollaan. Perusmallin tulisi olla kaikissa valmiustiloissa sama.*

6.5 Tulosjohtaminen – tehtävien, tavoitteiden ja resurssien jakamista

Tulosjohtaminen koettiin tärkeäksi osaksi Puolustusvoimien johtamista erityisesti sen takia, että se on valtionhallinnon johtamismalli. Tämä ilmeni kommenteissa: *Tällä valtion konsernia johdetaan* tai *Osana valtionhallintoa johtaminen tapahtuu tulosjohtamisen mukaisesti, mihin liittyy myös tulosohtaus puolustushallinnon ulkopuolelta.* Tulosohtauksen ja tulosjohtamisen käsitteet eivät olleet kaikille vastaajille kuitenkaan näin selkeät, tai ainakin ne poikkesivat teoriassa esitetyistä käsitteistä. Tämä näkyi siinä, että tulosjohtamisen ja ohtauksen käsitteitä käytettiin rinnakkain tai synonyymeina. Tästä esimerkkeinä seuraavat kommentit: *Mallien suhdetta toisiinsa ei ole määritetty, ovat osin päällekkäisiä (tulosohtaus, tulosjohtaminen ja toiminnanohhtaus)* ja *Esimerkiksi tulosjohtaminen ja tulosohtaus ovat yhdistettävissä sekä Tulosjohtaminen on linjaesikuntaorganisaation mukaista vuosittaista tavoitteiden ja niihin liittyvien tehtävien toteuttamista tulosohtauksen mukaisesti.*

Osa vastaajista piti tulosjohtamista selkeästi vain normaaliolojen johtamismallina. Tästä esimerkkeinä ovat seuraavat kommentit: *Käytännössä tulosjohtaminen jää, mikäli joukot perustetaan. Tällöin siirrytään selkeästi operatiiviseen johtamiseen sekä tulosjohtaminen vaikennee, kun mennään poikkeusoloihin.* Osa vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että myös poikkeusoloissa tarvitaan tulosjohtamista, mutta sen muoto on ehkä hieman erilainen kuin normaalioloissa. Tästä esimerkkeinä kommentit: *Logistiikkaprosessin pitää pyöriä myös poikkeusoloissa, jotta ampuatarvikkeet saadaan myös sodan aikana kalliista maapeitteisistä varastoista sinne paikan päälle sekä Poikkeusoloissa korostuu suorituskvyn käytön suunnittelu ja johtaminen verrattuna normaalioloihin. Silti taustalla on resurssitietoista valmistelua ja toimintaedellytysten luomista, johon käytetään tulosjohtamisesta tuttuja keinoja. Puolustusvoimissa ei kyllä käydä kehityskeskusteluja ja anneta vuotuisia tavoitteita ja resursseja sen mukaan.*

Resurssit ja resurssitietoisuuden vastaajat liittivät tulosjohtamiseen. Tästä esimerkkinä seuraava lainaus: *Johtaminen on tulosjohtamista, jossa halutaan päästä annetuilla resursseilla haluttuun päämäärään.* Tulosjohtamisen ylimmän tason kategorioiksi muodostuivat ”Normaaliolojen johtamista”, ”Suunnittelua ja arviointia” ja ”Tehtävien, tavoitteiden ja resurssien jakamista”. Tulosjohtamisen kuvauskategoriat on esitettyä kuviossa 22.



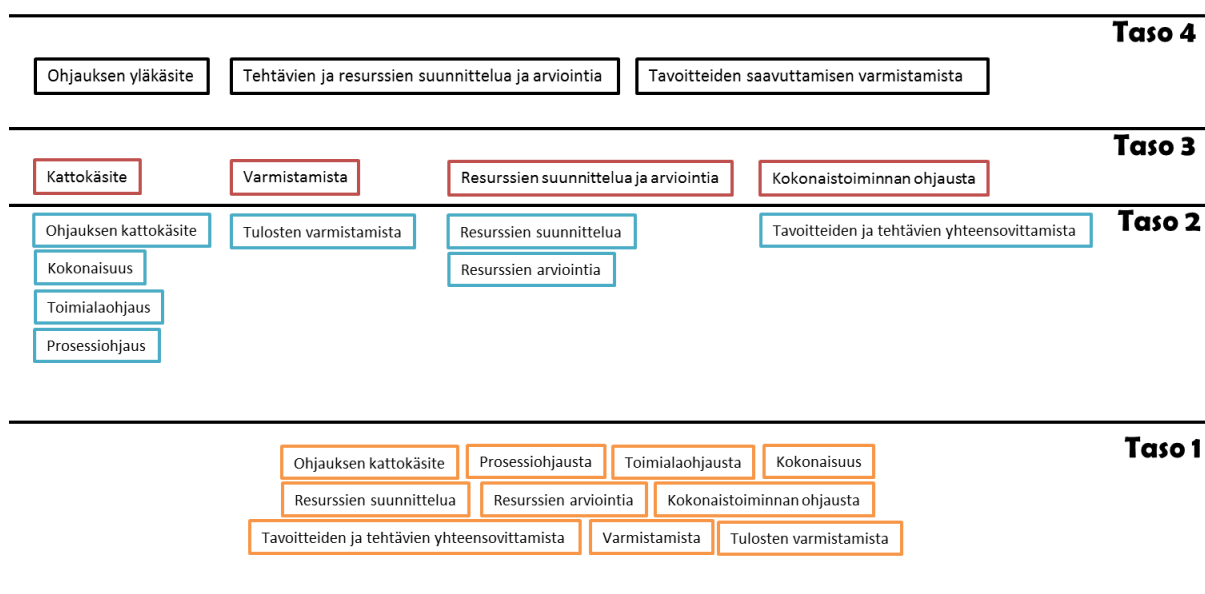
Kuvio 22 Tulosjohtamisen kuvauskategoriat

Operatiiviseen johtamiseen verrattuna tulosjohtaminen miellettiin enemmän hallinnolliseksi esikuntien työksi kuin toimeenpanoon liittyväksi johtamistoiminnaksi. Toimeenpanon sijaan tulosjohtamisessa korostuivat suunnittelu, arviointi ja raportointi.

6.6 Toiminnanohjaus – varmistamista

Toiminnanohjauksen vastaajat mielsivät Puolustusvoimien kokonaistoimintaan liittyvänä ohjauksena, jonka tehtävänä on varmistaa, että toiminta menee haluttuun suuntaan. Näkemys oli siis varsin hyvin linjassa tutkimusraportissa aiemmin esitetyn perusteella. Tämä ilmeni useissa kommentteissa: *Puolustusvoimien kokonaistoiminnan ja sen edellyttämien resurssien suunnittelua ja arviointia* tai *Varmistetaan, että tehdään oikeita asioita* ja *Toiminnanohjauksella varmistetaan halutut tulokset ja niiden saavuttaminen*. Yksi vastaaja ei tosin osannut määritellä koko käsitettä: *????? en ole saanut oikein koppia tästä kokonaisuudesta*. Vastaajat tunnistivat kolmannessa luvussa esitetyn periaatteen, jonka mukaan toiminnanohjaus on yläkäsite, jonka alle kuuluvat prosessiohjaus ja toimialaohjaus. Tästä esimerkkeinä kommentit: *Ohjauksen kattokäsite* ja *Kokonaisuus, johon menetelminä liittyy mm. prosessiohjaus ja toimialaoh-*

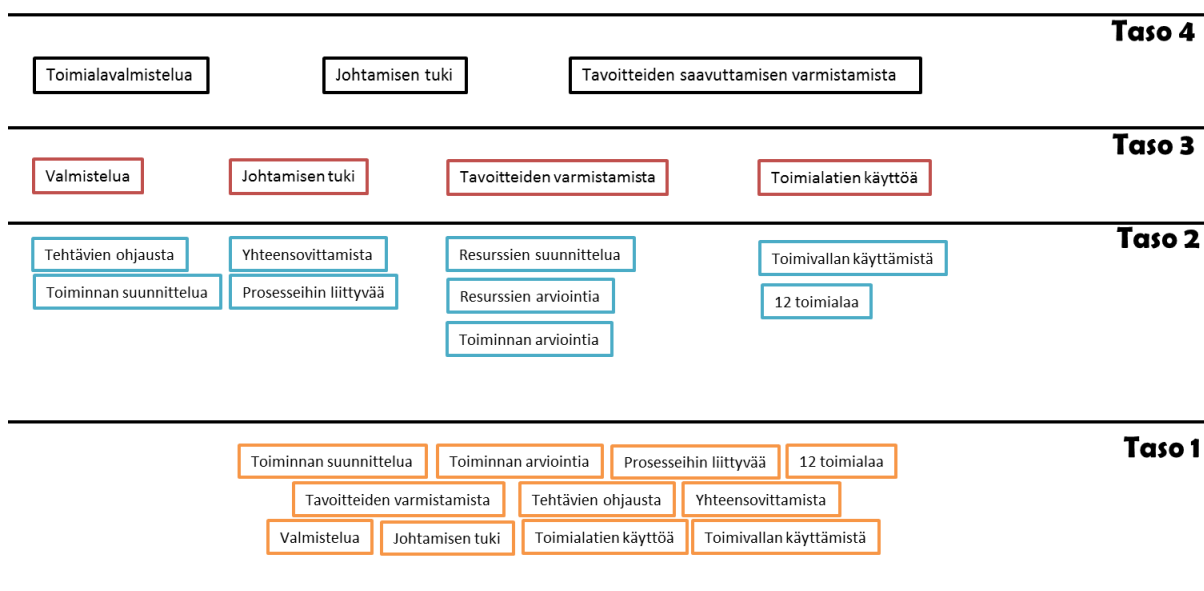
jaus. Toiminnanohjauksen yläkategorioiksi muodostuivat ”Ohjauksen yläkäsite”, ”Tehtävien ja resurssien suunnittelua ja arviointia” ja ”Tavoitteiden saavuttamisen varmistamista”. Toiminnanohjauksen kuvauskategoriat on esitetty kuviossa 23.



Kuvio 23 Toiminnanohjauksen kuvauskategoriat

6.7 Toimialaohjaus – valmistelua

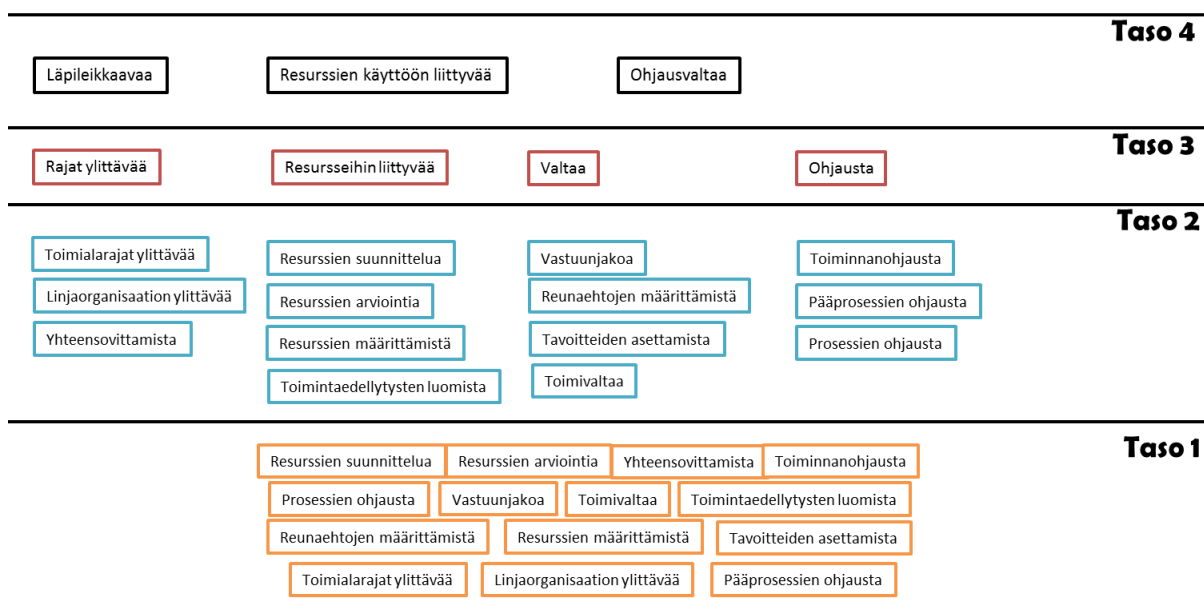
Toimialaohjauksen käsittelyssä vastauksissa korostuivat Puolustusvoimien 12 toimialaa, ja niiden kautta tapahtuva valmistelutyö. *PV:lla on 12 virallista toimialaa, jotka ohjaavat toimialallensa kuuluvia asioita. YLPALVO:n muk toimialatie, jonka mukaisesti asioita valmistellaan.* Toimialaohjaus miellettiin myös toimivallaksi. *Toimivallan käyttämistä kyseisen toimialan henkilöstöön, joukkoihin ja suorituskyykyihin annettujen tehtävien toteuttamiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseksi.* Sen katsottiin olevan johtamisen tuki ja liittyvän erityisesti operatiiviseen johtamiseen. *Tavoitteena tukea osaltaan "konsernijohdon" operatiivista johtamista.* Tässä mielessä vastaajien käsitykset eivät poikenneet teoriaosiossa esitetystä. Sekä toimiala-valmistelun että toimivallan näkökulma esitettiin jo toimialatien määrittelyissä. Myös toimialaohjauksen rooli johtamisen tukena on täysin teorian mukainen. Toimialaohjauksen ylimmän tason kuvauskategorioiksi muodostuivat ”Toimialavalmistelu”, ”Johtamisen tuki” ja ”Tavoitteiden saavuttamisen varmistamista”. Toimialaohjauksen kuvauskategoriat on esitetynä kuviossa 23.



Kuvio 24 Toimialaohjauksen kuvauskategoriat

6.8 Prosessiohjaus – ohjausvaltaa

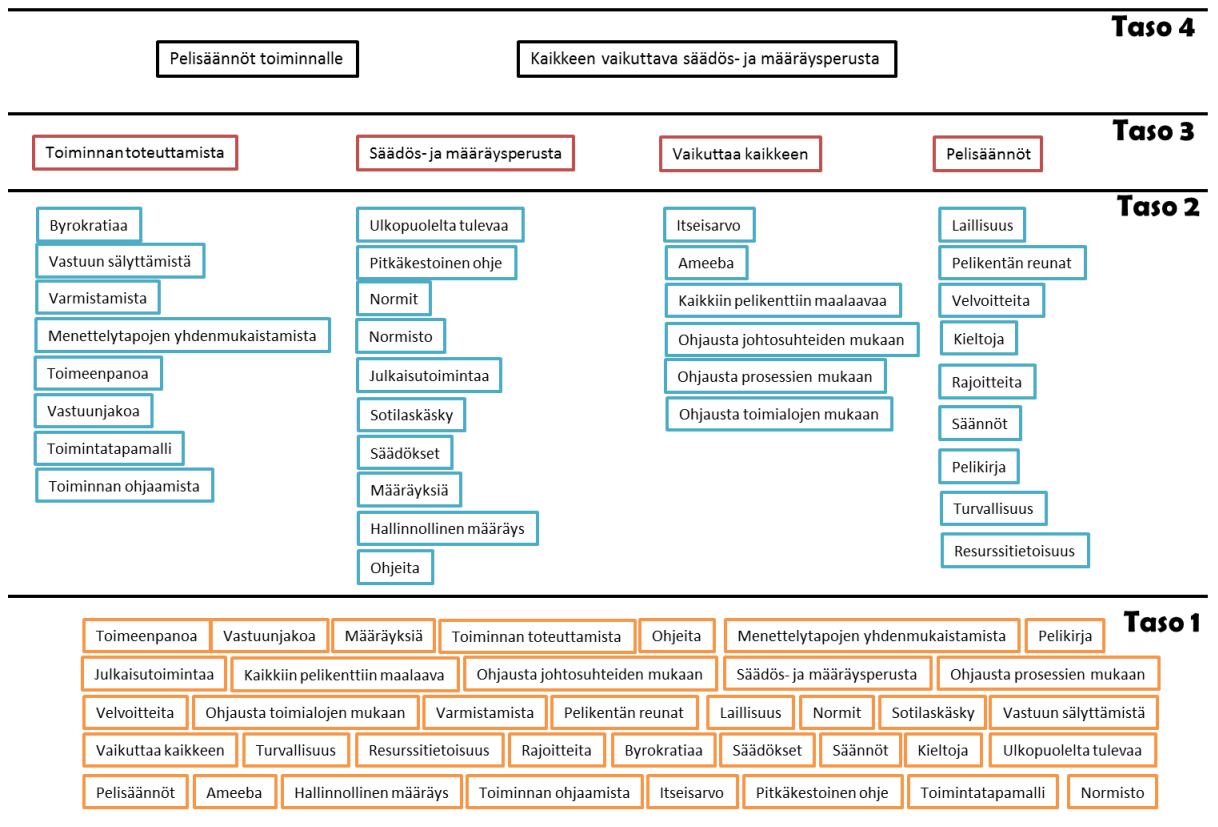
Prosessiohjaus miellettiin organisaatio- ja toimialarajat ylittäväksi ohjausvallaksi, jolla vaikutetaan erityisesti resursseihin. Tästä esimerkkeinä seuraavat kommentit: *Sen pitäisi olla toimivallan delegoimista prosessivastaaville ja prosessissa toimiville l. tavoiteasetantaa, resurssien ja reunaehtojen määrittämistä ja toimintaedellytysten luomista sekä: Puolustusvoimien toiminnan ja sen edellyttämien resurssien suunnittelua ja arviointia ja: Prosessiohjaus ylittää linjaorganisaation ja toimialojen rajat ja tällä hallitaan laajat kokonaisuudet.* Kuten edellä on esitetty, myös vastaajat kokivat, että prosessiohjausta tehdään Puolustusvoimien pääprosessien kautta. Sen sijaan resurssisidonnaisuus poikkeaa hieman edellä esitetystä, sillä puolustusvoimien asiakirjojen mukaan resurssit ovat linjaorganisaatiolla eivätkä prosesseilla. Prosessiohjauksen yläkategorioiksi muodostuivat ”Läpileikkaavaa”, ”Resurssien käyttöön liittyvää” ja ”Ohjausvaltaa”. Prosessiohjauksen kuvauskategoriat on esitetty kuviossa 25.



Kuvio 25 Prosessiohjauksen kuvauskategoriat

6.9 Normiohjaus – toiminnan pelisäännöt

Normiohjaus herätti vastaajissa intohimoja. Erityisesti fokusryhmässä aiheesta keskusteltiin vilkkaasti. Normiohjaus koettiin luonteeltaan muista ohjausmalleista poikkeavaksi. Poikkeavuus vaikutti johtuvan vastaajien mielestä toisaalta siitä, että normiohjaus liittyy kaikkeen toimintaan ja toisaalta siitä, että koko käsite koettiin epäselväksi. Kommentti normiohjauksen asemasta: *Ei suorassa hierarkiassa muiden kanssa, mutta vaikuttaa kaikkeen*. Epäselvyyttä kuvaavat seuraavat kommentit: *Varsin epäselvä kokonaisuus, koska normeja on velvoittavuudeltaan varsin erilaisia ja Varsinainen ameeba*. Vastaajat vaikuttivat myös tiedostavan teoriassa esitetyn poikkeavuuden muuhun ohjaukseen eli sen, että normiohjaus velvoittaa myös linjaesimiehiä. Luvussa kolme esitelty normiohjauksen negatiivinen ohjausominaisuus korostui vastauksissa: *Normiohjaus on rajoitteita, että komentaja ei voi innovoida kuten haluaa*. Sen sijaan teorian mukainen positiivinen ohjausominaisuus, eli normien myötä tulevat oikeudet, jäivät vastaajilta kokonaan huomaamatta. Normiohjauksen kuvauskategoriat on esitetty kuviossa 26. Yläkategorioiksi muodostuivat ”Pelisäännöt toiminnalle” ja ”Kaikkeen vaikuttava säädös- ja määräysperusta”.



Kuvio 26 Normiohjauksen kuvauskategoriat

Vastauksissa korostuivatkin normiohjauksen luonne toisaalta lainsäädännöstä periytyvinä pelisääntöinä ja toisaalta toimintaa yhdenmukaistavana ohjeistuksena. Esille tuotiin myös ohjauksessa esitelty näkemys käsien pesusta tai vastuun säilyttämisestä alaspäin.

6.10 Kehittäminen

Nykytilan haasteet tunnistettiin sekä kyselyissä että fokusryhmä-tilaisuudessa hyvin. Kehittäminen koettiin kuitenkin vaikeammaksi. Kehittämisessä keskeisimpinä nousivat esille tarve yhdelle hyvin kuvatulle johtamisen ja ohjauksen kokonaisuudelle. *Samassa kehikossa, käsitellään ja kehitetään yhtenä pakettina.* Lisäksi käytettävät käsitteet olisi määriteltävä. *Määritellä käsitteet, soveltamisalueet ja niiden rajapinnat sekä keskinäiset riippuvuussuhteet kokonaisuuden selkeyttämiseksi. On hyväksyttävä eri mallien tarpeellisuus. Vastuuta pitää delegoida nykyistä enemmän alemmille organisaatiotasoille.* Kaikki mallit koettiin periaatteessa tarpeelliseksi, mutta niistä pitäisi vastausten mukaan karsia ylimääräinen pois. *Yhdeksi yksinkertaiseksi malliksi, jossa nyt käytössä olevien mallien parhaat ominaisuudet on hyödynnetty harkiten.*

Osa vastaajista toi esille, että myös kouluttamiseen tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Kouluttamista tulisi tehdä sekä upseerien peruskoulutuksessa että valmentamalla esimiehiä: *Merkittävää olisi tehdä duunia MPKK:lla niin että tämä imeytyisi upseerien veereen kadetista alkaen ja kouluttamisen kautta – eri mallit ja niiden sisällöt on tuotava esimiesten tietoon.* Koulutuksen lisäksi myös organisaatiokulttuuriin kaivattiin muutosta. Osa vastaajista toi esille näkemyksen, jonka mukaan linjaorganisaatioon tottuneet työntekijät eivät välttämättä ole valmiita tekemään työtä muulle kuin linjaesimiehelle. Vastaavasti myös linjaorganisaatioon tottuneilta esimiehiltä, erityisesti apulaisesikuntapäälliköiltä, vaaditaan uudenlaista ymmärrystä siitä, mitä on johtaminen ja mitä on ohjaus.

6.11 Yhteenveto ja johtopäätökset

Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen nykytila koettiin sekavaksi ja epäselväksi. Johtamis- ja ohjausmalleja koettiin olevan paljon, mutta toisaalta minkään niistä ei koettu olevan täysin tarpeeton. Vastaajien käsitykset siitä, mitä mallit tarkoittavat olivat pitkälti tutkimusraportin kolmannen luvun mukaisia. Käsitykset eivät myöskään juuri poikenneet toisistaan. Eniten horjuvuutta oli tulosohjauksen ja toiminnanohjauksen käsitteissä. Osan näkemyksen mukaan tulosohjausta tehdään myös organisaation sisällä. Toiminnanohjauksen käsite ei ollut kaikille selvä. Johtamisen ja ohjauksen käsitteiden välinen ero oli vastaajien näkemysten mukaan selvä. Lisäksi vastaajien näkemykset olivat pitkälti teorian mukaisia. Teoriassa esitellyn Scottin (2003) ajatuksia mukaillen Puolustusvoimien normatiivinen eli organisaation virallinen rakenne oli lähellä kulttuuri-kognitiivista rakennetta, eli organisaation jäsenten yhteistä käsitystä asioista. Suurimpana erona teoriaan oli vastaajien näkemys ohjauksesta johtamisena ilman vastuuta seurauksista. Sekä johtamisen että ohjauksen käsitteet koettiin tarpeelliseksi. Tämä on sikäli mielenkiintoista, että komentajakeskeisessä linja-esikuntaorganisaation kulttuurissa ei teorian mukaan tulisi olla sijaa ohjaukselle.

Operatiivinen johtaminen koettiin tärkeimmäksi johtamiseksi ja se miellettiin toimeenpanoksi ja toimintakeskeiseksi, kun taas tulosjohtaminen nähtiin normaaliolojen hallinnon johtamiseksi. Puolustusvoimien rooli sodan ajan organisaationa huomioiden on luonnollista, että operatiivinen johtaminen nähtiin tärkeimmäksi. Kuitenkin tosiasiaassa operatiivisen johtamisen ketju operaatiokeskuksineen koskettaa vain pientä osaa Puolustusvoimien työntekijöistä normaalioloissa. Vastaavasti operatiivinen suunnittelu koskettaa valtaosaa työntekijöistä vain operatiivisen suunnittelun viikoilla, muun ajan kuluessa normaaliolojen päivittäisissä työtehtävissä. Resurssit miellettiin kuuluvaksi tulosjohtamiseen. Keskusteluissa ja kyselyjen vastauksissa nousi esille Puolustusvoimien kaksoishatutettu rooli sekä normaalioloja että poikkeusoloja varten. Tämä koettiin haasteelliseksi.

Ohjausmallit koettiin hyödylliseksi toisaalta tavoitteiden saavuttamisen varmistamisen keinoina ja toisaalta asioiden valmistelun ohjaamiskeinoina. Lisäksi tunnistettiin niihin liittyvät valtakysymykset. Toiminnanohjaus miellettiin ennen muuta yläkäsitteeksi, kuten se on virallisesti määriteltykin. Lisäksi erityisesti siihen liitettiin varmistamisen käsite. Toimialaohjaus oli ehkä vastaajille tutuin ohjausmalli, johtuen todennäköisesti sen taustasta asetienä. Toimialaohjaukseen liitettiin erityisesti asioiden valmistelun näkökulma. Prosessiohjaus miellettiin ennen muuta toimivaltana ohjata prosesseissa tapahtuvaa toimintaa. Raportin kolmannesta luvusta poiketen siihen liitettiin myös resurssit. Normiohjauksen koettiin eroavan muista ohjausmalleista johtuen todennäköisesti sen velvoittavasta luonteesta ja siitä, että sen kautta tuleva ohjaustoiminta on kasvotonta tai ainakin kasvoja on monia. Kolmannessa luvussa esitellystä normiohjauksesta vastaajat tunnistivat ainoastaan negatiivisen ohjauksen luonteen, eli kiellot ja rajoitteet. Positiivinen ohjausluonne, eli toimivalta ja oikeudet, jäi vastaajilta huomaamatta. Normiohjaukseen liittyi myös mielikuva vastuun vierittämisestä organisaatiossa alas.

Johtamis- ja ohjausmallien keskinäiset suhteet tulivat esille kyselytutkimuksissa ja fokusryhmässä. Operatiivisen johtamisen ja tulosjohtamisen katsottiin olevan enemmän tai vähemmän rinnakkaisia malleja, joita tuetaan ohjausmalleilla. Osa vastaajista jäi kaipaamaan myös niin sanottua perusjohtamista. Ohjausmalleista normiohjaus ja toiminnanohjaus nostettiin muista ohjausmalleista poikkeavaan asemaan.

Kehittämiseen liittyen vastaajat kokivat nykytilanteen sekavaksi ja kokivat käsitteiden määrän liian suureksi. Lisäksi vastaajat kaipasivat erityisesti johtamisen ja ohjauksen kuvaamista yhdeksi kokonaisuudeksi ja käsitteiden määrittelemistä. Tämä toive muistuttaa teorialuvussa

esiteltyä Cleggin ajatusta vasta-erilaistumisesta, jonka mukaan koordinoinnin tarvetta tulisi vähentää rakenteita purkamalla. (Hatch 1997, 163.)

Edellä esitetyn perusteella vastaus tutkimuksen alakysymykseen *Mitkä ovat Puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmallien keskinäiset suhteet?* voidaan tiivistää seuraavasti: *Operatiivinen johtaminen ja tulosjohtaminen ovat keskenään rinnakkaisia malleja, joita tuetaan toiminnanohjauksella ja normiohjauksella. Prosessiohjaus ja toimialaohjaus kuuluvat toiminnanohjaukseen. Operatiivinen johtaminen painottuu toimintaan, eli suorituskyvyn käyttöön, toimintaympäristönä erityisesti poikkeusolot. Tulosjohtaminen painottuu suunnitteluun, arviointiin ja resursseihin, eli suorituskyvyn suunnitteluun ja rakentamiseen, toimintaympäristönä erityisesti normaaliolot. Toiminnanohjauksella ohjataan asioiden valmistelua sekä varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen. Normiohjaus muodostaa alustan kaikelle toiminnalle ja varmistaa toiminnan laillisuuden ja turvallisuuden sekä antaa tarvittavat toimivaltuudet.*

Vastaavasti vastaus tutkimuksen alakysymykseen *Miten erilaisia johtamis- ja ohjausmalleja tulisi soveltaa Puolustusvoimissa?* voidaan tiivistää seuraavasti: *Johtamis- ja ohjausmalleista tulee muodostaa selkeä ja yksinkertainen kokonaisuus, jossa johtaminen tulee erottaa ohjauksesta. Ohjauksen tulee olla johtamista tukevaa toimintaa. Johtamisen ja ohjauksen käsitteistä tulee karsia ylimääräinen pois ja keskittyä kunkin käsitteen ydinainekseen. Käsitteet on määriteltävä ja ne on kuvattava yhdessä asiakirjassa. Esimiesten ja työntekijöiden osaamista eri malleista on lisättävä.*

7. POHDINTA

7.1 Johtopäätökset

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten erilaisia johtamis- ja ohjausmalleja käytetään Puolustusvoimien johtamisessa, mitkä ovat niiden keskinäiset suhteet ja, mitkä ovat niiden väliset rajapinnat. Tavoitteena oli toisaalta kuvata Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuuden nykytilanne ja toisaalta tehdä kehitysehdotuksia tilanteen selkeyttämiseksi.

Puolustusvoimien käyttämä organisoitumismalli, linja-esikuntaorganisaatio, on ollut käytössä koko Puolustusvoimien historian ajan. Kuitenkin maailma ympärillä on muuttunut merkittävästi ja niin myös johtamisen menetelmät. Keskeinen kysymys onkin, kuinka hyvin perinteinen organisaatio tukee moderneja yritysjohtamisesta tulleita johtamismalleja? Teorian perusteella esimerkiksi prosessiohjauksen liittäminen perinteiseen organisaatiomalliin ei ole täysin kivuton ratkaisu (mm. Pitkänen 2007, 71).

Erilaisia johtamis- ja ohjausmalleja on tullut Puolustusvoimiin 1990-luvulta lähtien. Tähän lienee selityksenä yleinen julkisten organisaatioiden siirtyminen byrokraattiseen tai klassiseen organisaatioteoriaan perustuvasta johtamisesta kohti liike-elämän johtamista. Liike-elämässä taas johtamismallit pohjautuvat tyypillisesti moderneihin organisaatioteorioihin ja ne muuttuvat tiuhaa tahtia sitä mukaa, kun kilpailijat soveltavat johtamisessaan uusia malleja menestyksekkäästi. Yrity maailman menetelmät eivät kuitenkaan välttämättä sellaisenaan ole siirrettävissä Puolustusvoimiin johtuen jo toiminnan perustana olevasta lainsäädännöstä. Puolustusvoimien rooli valtionhallinnon julkisoikeudellisena toimijana, jonka tehtävät, toimivaltuudet ja toimintatavat pohjautuvat lainsäädäntöön, asettaa Puolustusvoimat eri asemaan kuin yksityiset yritykset. Yritykset kuuluvat yksityisoikeudelliseen sopimus- ja toimintavapauden piiriin, eikä niille ole olemassa samanlaisia lainsäädännöllisiä rajoitteita kuin Puolustusvoimille. (Takamaa, K. Henkilökohtainen tiedonanto 3.6.2015.) Mielenkiintoinen kysymys on, kuinka paljon Neuvostoliiton hajoamisen aiheuttama välittömän sotilaallisen uhkan poistuminen on vaikuttanut johtamis- ja ohjausmallien omaksumishaluun Puolustusvoimissa. Ainakin tässä tutkimuksessa käytetyistä käsitteistä suurin osa on ilmestynyt Puolustusvoimien asiakirjoihin sen jälkeen.

Yhtenä keskeisenä syynä Puolustusvoimien käyttämien johtamis- ja ohjausmallien runsauteen on varmasti tutkimuksen teoriassa esitetty näkemys siitä, että organisaatiolla on tapana monimutkaistua ajan kuluessa ja koon kasvaessa (kts. Katz & Kahn 1965, Mintzberg 1979 ja Scott 2003). Tietty osa organisaatiosta keskittyy edelleen ydintehtävään, mutta iso osa sitoutuu hallintoon. Lisäksi organisaatioon tulee erisuuntaisia virtauksia. Virtauksen suunta on kiinni toiminnan luonteesta. Pääosin johtaminen tapahtuu edelleen ylhäältä alas, mutta muut toiminnot kulkevat vaakasuunnassa. (kts. Katz & Kahn 1965, 83.) Mintzbergin (1983) viidestä organisaatiomallista Puolustusvoimien alkuperäinen toiminta ja sille luotu linja-esikuntaorganisaatiomalli muistuttivat lähinnä konebyrokratiaa, mutta nykypuolustusvoimien toiminta ja organisaatio muistuttavat enemmänkin divisioonamallia.

Puolustusvoimien käyttämä linja-esikuntaorganisaatio perustuu klassisiin ja byrokraattisiin organisaatioteorioihin, jotka olivat ajankohtaisia Puolustusvoimia perustettaessa (kts. Harisalo 2009, 68). Linjaorganisaatio perustuu byrokratiateoriaan, komentajakeskeinen linja-esikuntaorganisaatio klassisen organisaatioteorian hallinnolliseen koulukuntaan ja toimialatien käyttäminen tieteelliseen liikkeenjohtoon (kts. Seeck 2008, 167–168; Harisalo 2009, 78 ja Asp & Peltonen 1991, 222). Myöhemmin käyttöönotetut johtamis- ja ohjausmallit taas pohjautuvat toisiinsa teoreettisiin periaatteisiin, kuten järjestelmäteoriaan (kts. Hatch 1997, 34–35). Näin ollen on luonnollista, että perinteiseen organisoitumismalliin eivät modernit johtamis- ja ohjausmallit sovi kovinkaan kivuttomasti.

Vaikuttaisi myös siltä, että Puolustusvoimissa on vallalla käsitys, jonka mukaan organisointimalli olisi samalla myös johtamismalli: *Puolustusvoimia johdetaan normaali- ja poikkeusoloissa linja-esikuntaorganisaatiomallin mukaisesti* (KO YL 2014, 19). Toki linja-esikuntamalli pohjautuu klassisiin ja byrokraattisiin organisaatioteorioihin, joiden johtamiselle on tunnistettu tiettyjä ominaispiirteitä (kts. Asp & Peltonen 1990, 220 ja Harisalo 2009, 78), mutta yhtä hyvin linja-esikuntaorganisaation voidaan katsoa olevan vain kehys toiminnalle (kts. Harisalo 2009, 70), jota voidaan johtaa millä mallilla tahansa. Tosiasiassa linja-esikuntaorganisaatio toteutuu lähinnä ohjesääntöjen teksteissä ja organisaatiokaavioissa. Käytännössä Puolustusvoimien organisaatio muistuttaa lähinnä tulosityksikköorganisaatiota ja organisaatiossa tapahtuva suunnittelu- ja valmistelutyö tehdään pitkälti prosesseissa, toimialoilta ja projekteina. Organisaation johtaminen muistuttaa lähinnä matriisia, joissa linjaohittajilla on keskeinen rooli, mutta myös prosessien omistajat ja toimialajohtajat ovat tärkeitä päätöksentekijöitä. Onkin tärkeää ymmärtää johtamisen ja ohjauksen välinen käsitteellinen ero. Niin kauan kuin on kyse siitä, että johtaminen tarkoittaa pallon keskittämistä maalia kohden ja ohjaaminen sen suuntaamista maaliin, johtaminen ja ohjaus eivät ole ristiriidassa keskenään, vaan tukevat toisiaan. Mikäli kyse on siitä, että ohjauksen kautta syötetään uusia palloja kentälle – kukaan ei tiedä, minkä pallon perässä tulisi juosta tai mitä palloa seurata – pelinhallinta on menetetty.

Puolustusvoimien johtamisen fundamenttina voidaan pitää komentajakeskeisyyttä (KO YL 2014, 19). Komentajakeskeisyyden tarve juontaa juurensa poikkeusoloista, jossa tulee olla täysin selvää, kenen käskyjä noudatetaan. Käskyjen takaa tulee löytyä myös yksi yksiselitteinen vastuunkantaja, joka vastaa päätöstensä seurauksista. Komentajakeskeisyyden periaate kuitenkin muodostaa ristiriidan useiden Puolustusvoimien käyttämien johtamis- ja ohjausmallien taustateorioiden kanssa. Ainakin tulosjohtaminen, prosessijohtaminen ja toimialajohtaminen perustuvat ajatukseen vastuun siirtämisestä organisaatiossa alaspäin (kts. Lumijärvi 1991, 11–12; Murto 1992, 31; Kamensky 2014, 48). Kun malleja, jotka pohjautuvat vastuun hajautumiseen organisaatiossa, sovelletaan organisaatioihin, joissa vastuu on keskitetty linjaesimiehille, on vaarana, että mallien hyviä puolia ei saada tehokkaasti käyttöön, vaan ne tuottavat vain lisää hallinnollista työtä.

Puolustusvoimissa jako normaaliolojen ja poikkeusolojen välillä on vahva. Tämä jako näkyy paitsi tietojärjestelmissä, ohjesäännöissä, prosesseissa ja toiminnassa myös johtamismalleissa. Tutkimuksen perusteella on olemassa normaaliolojen johtamismalli – tulosjohtaminen – ja poikkeusolojen johtamismalli – operatiivinen johtaminen. Kuitenkin nykyaikainen sodankuva, jota Ukrainan kriisi on korostanut, ei erottele poikkeusoloja ja normaalioloja. Tällainen jaottelu ei ole tarpeen, eikä taatusti paranna organisaation toimintaa. Tietyllä tavalla perinteinen suomalainen tehtävätaktiikka¹⁴ on tulosjohtamista parhaimmillaan. Esimies antaa alaiselle tehtävän, tavoitteen ja resurssit ja jättää alaiselle toiminnanvapauden tehtävän toteuttamiseen. Tulosjohtamisen edellyttämä esimiehen ja alaisen välinen vuorovaikutus tavoitteista ja resursseista toteutuu muodollisesti viimeistään käskyn kohdassa *kysyttävää*.

Puolustusvoimien käyttämillä ohjausmalleilla, toiminnanohjauksella ja normiohjauksella pyritään tukemaan operatiivista johtamista ja tulosjohtamista. Toiminnanohjaus jakaantuu prosessiohjaukseen ja toimialaohjaukseen. Toiminnanohjauksella tavoiteltaneen raportin kolmannessa luvussa kuvatun strategisen ohjausjärjestelmän luonnetta. Strategisella toiminnanohjauksella pyritään toisaalta varmistamaan johtamisen onnistuminen ja toisaalta keräämään palautetta johtamisen onnistumisesta erilaisten tulostulosten avulla.

7.2 Kehitysehdotukset

Tutkimuksen mukaan sekä johtamisen että ohjauksen käsite ovat tarpeellisia Puolustusvoimien johtamisen kokonaisuudessa. Tällä hetkellä tilanne on kuitenkin epäselvä, sillä käsitteitä on useita eikä käsiteiden suhteita ole määritetty. Tilannetta selkeyttäisi, jos johtaminen nostettaisiin yläkäsitteeksi ja se määriteltäisiin selkeästi linjaesimiesten tehtäväksi, esimerkiksi komentajalta-komentajalle tapahtuvaksi johtamistoiminnaksi. Selkeyttä lisäisi se, että linjaesimiehiä nimitettäisiin kaikilla tasoilla komentajiksi. Organisaatiokulttuuri ei tosin taida olla valmis komppanian komentajaan, vaikka englanniksi *company commander* tuntuu varsin luontevalta. Johtamisen kautta tulisi tapahtua päätöksenteko ja toimeenpano. Johtamisen tulisi määritellä, *mitä* tehdään. Johtamisen kohteena tulisi olla yksilöt eli toimijat. Johtamisen ensisijainen väline tulisi olla päätös tai käsky.

¹⁴ KO YL (2014, 24) määrittelee tehtävätaktiikan: *operaatiot tulee suunnitella ja tehtävät, suorituskyvyt ja tuki jakaa siten, että komentajat kykenevät toteuttamaan operaatioita itsenäisesti ylemmän johtoportaan asettamiin tavoitteisiin pyrkien.*

Ohjaus tulisi sijoittaa johtamisen alapuolelle sitä tukevaksi menettelyksi, jonka avulla määritetään, *miten* johtamisen kautta annettuja tehtäviä tehdään. Ohjauksen menettelyjä olisivat ensisijassa suunnittelu ja arviointi ja kohteena toiminta. Ohjaus tulisi tapahtua ohjeilla. Ohjaus tulisi mieltää Puolustusvoimien linjaorganisaation ulkopuolelta, kuten esikunnista tai puolustusministeriöstä, tulevana johtamisena. Ne, joilla on toimivaltaa antaa ohjausta, tulisi nimetä päälliköiksi, erotuksena komentoputkessa olevista henkilöistä. Ohjauksella ei saisi tuottaa uusia tehtäviä, vaan korkeintaan tarkennuksia jo annettuihin tehtäviin. Ohjauksen kautta tulisi tapahtua myös johtamistoiminnan vaikuttavuuden mittaus. Jotta monimutkaista johtamisen ja ohjauksen kenttää saataisiin yksinkertaistettua helpommin käsitettäväksi, johtamisen ja ohjauksen sijaan tulisi käyttää *Puolustusvoimien johtaminen* -termiä. Strategisen johtamisen käsite tulisi määritellä ja erottaa päivittäisestä johtamistoiminnasta. Strateginen johtaminen tulisi toisaalta nähdä strategisen suunnitteluprosessin johtamisena ja toisaalta niinä toimenpiteinä, joilla strategiapäätökset viedään päivittäiseen johtamistoimintaan (kts. Kämäri 2010, 44). Määrittelyn yhteydessä tulisi määrittää myös tahot, jotka strategista johtamista tekevät. Jotta todellinen strateginen johtaminen mahdollistuisi, sitä tekevien henkilöiden asema tulisi olla sellainen, että he eivät olisi kiinni päivittäisessä johtamistoiminnassa. Luonteva taso strategiselle johtamiselle voisi olla apulaisesikuntapäällikkötaso, koska Pääesikuntatasolla on riittävä strateginen liikkumavara (kts. Kangaste 2002, 107), jotta tosiasiallinen strateginen johtaminen on mahdollista. Päivittäisen johtamistoiminnan malleina voitaisiin edelleen käyttää tulosjohtamista ja operaatioiden johtamisen käsitettä alla esitetyin tarkennuksin.

Operatiivisen johtamisen käsite tulisi haudata. Sen sijaan käytettäisiin vain johtamisen käsitettä. Mikäli johtamisen kohdetta olisi tarvetta tarkentaa, se voitaisiin tehdä käyttämällä selittävää termiä kuten esimerkiksi *suorituskyvyn käytön johtaminen*, *päätehtävien johtaminen* tai *operaatioiden johtaminen*. Näin vältettäisiin sekaannus johtamisen eri tasojen (kuten taktinen tai operatiivinen) välillä. Myös ero siviilipuolen operatiivisen johtamisen käsitteeseen selkiytyisi.

Tulosjohtaminen tulisi asettaa sille kuuluvalla paikalla Puolustusvoimien virallisena johtamismallina osana valtionhallinnon tulosohjauksen periaatetta. Tämä ei tarkoita sitä, että käsitteen käyttöä lisättäisiin, vaan pikemminkin päinvastoin. Kuten edellä on esitetty, eniten tulisi käyttää yläkäsitettä johtaminen, jota tarkennettaisiin tarvittaessa. Tässä tapauksessa tarkennus olisi tulosjohtamisen käsite, esimerkiksi: *Puolustusvoimien johtamisessa käytetään tulosjohtamisen mallia*. Tulosohjauksen käyttäminen Puolustusvoimien sisäisenä terminä tulisi lopettaa ja jättää se puolustusministeriön ohjauskeinoksi: *Puolustusvoimien johtamisessa käytetään tulosjohtamisen mallia puolustusministeriön tulosohjauksessa*.

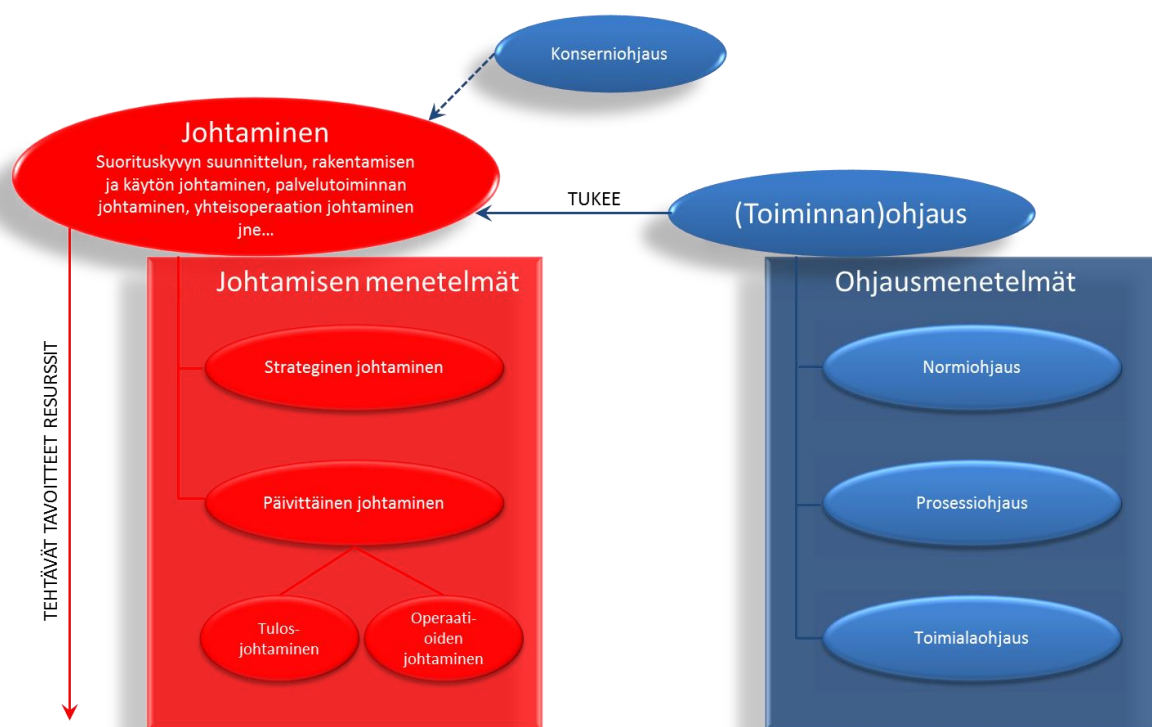
Toiminnanohjaus-termi on haasteellinen. Siitä tulisi joko luopua tai sitten sitä tulisi käyttää strategisten tavoitteiden saavuttamisen mittaamiseen, johon strateginen toiminnanohjaus on tarkoitettu (kts. Merchant & Van der Stede (2007, 13). Termistä luopumista tukee se, että koska se ei ole kymmenen vuoden käytön jälkeen oikein jalkautunut Puolustusvoimiin, se tuskin jalkautuu tulevaisuudessakaan. Samalla toiminnanohjaus -käsite voitaisiin pyhittää tarkoittamaan lähinnä tietojärjestelmää, kuten se Puolustusvoimien ulkopuolella usein mielletään. Mikäli toiminnanohjausta käytettäisiin strategisten tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseen, se edellyttäisi selkeiden mittareiden määrittämistä ja niiden käyttämistä. Tässä apuna saattaisi olla tasapainotetun tulokortin (balanced scorecard) tapainen mittarijärjestelmä (kts. Kangaste 2002). Toiminnanohjauksen käyttäminen edellyttäisi myös strategisen johtamisen kunnollista määrittelyä, jotta toiminnanohjauksella voitaisiin tukea sitä. Mikäli toiminnanohjauksesta päätettäisiin luopua, sen sijaan voitaisiin käyttää ohjauksen yläkäsitettä. Ohjauksen kokonaisuuteen sijoitettaisiin prosessiohjaus, toimialaohjaus ja normiohjaus. Kuitenkin vastuu ja valta tulisi säilyttää johtamisen putkessa. Samalla vahvistettaisiin komentajakeskeisyyttä ja linja-esikuntaorganisaatiota, ne kun vaikuttavat olevan Puolustusvoimien johtamisen ja organisoitumisen fundamentteja. Linja-esikuntaorganisaation korostamista asiakirjoissa tulisi kuitenkin välttää, sillä tosiasiaassa organisoitumismallimme on jotain muuta, kuten edellä on esitetty. Tämä voisi auttaa kokonaisuuden ymmärtämistä, eikä harhauduttaisi luulemaan organisoitumismallia johtamismalliksi. Kuten teoriaosuudessa esitettiin, jokin peruste organisoitumiselle täytyy olla, mutta lopulta toiminta ratkaisee sen, miten organisaatio tosiasiaassa toimii (kts. Harisalo 2009, 70).

Toimialojen roolin tulisi olla pikemminkin *opin puhtauden vaaliminen* (kts. Hartikainen 2014, 36) kuin toimialoista vastaaminen. Näin voitaisiin välttyä erään fokusryhmän osallistujan huolenaiheelta, jonka mukaan *toimialoilla on valtava vastuu, mutta tylsät aseet*. Kommentti on tosin sikäli harhaanjohtava, että virallisesti linjaorganisaatiossa komentajalla on vastuu päätöksistä ja toimiala kantaa vastuun vain valmistelusta. Toimialan tehtävänä on valmistella asioita ja esitellä niitä komentajalle päätettäväksi. Kommentin takana on kuitenkin todennäköisesti huoli siitä, että komentajat tietävät päätöksensä seuraukset. Tässä valmistelijalla on iso vastuu.

Prosessiohjaus koettiin käsitteenä tarpeelliseksi, vaikka tutkimuksessa tuli esille siihen liittyvänä haasteena päällekkäisyyden vaara toimialaohjauksen kanssa. Prosessiohjauksen vahvuutena nähtiin kuitenkin mahdollisuus ohjata toimintaa yli organisaatiorajojen. Puolustusvoimien keskeiset prosessit on kattavasti kuvattu pääprosesseista lähtien, joten prosessiohjauksella on hyvät lähtökohdat. Lisäksi prosessit ovat hyvä tapa kuvata toimintaa. Niiden avulla voi hahmottaa monimutkaisiin kokonaisuuksiin liittyvät tehtävät, vastuut, asioiden keskinäiset riippuvuussuhteet sekä yhteen sovittaa ja kehittää toimintaa. Prosessit auttavat toimintojen yhdenmukaistamisessa, rajapintojen tunnistamisessa ja sen hahmottamisessa, miten oma työsuorite vaikuttaa toisten toimintoihin. (kts. Hartikainen 2014, 31.) Prosessiohjauksen toteutuminen edellyttää aktiivista otetta prosessien omistajien taholta. Omistajat määritettiin vasta Puolustusvoimauudistuksen myötä, joten prosessiohjaus ei todennäköisesti ollut vielä täysimääräisesti käynnissä tutkimuksen tekohetkellä.

Normiohjauksen vastaajat kokivat poikkeavan muista ohjausmalleista. Tämä johtuu ilmeisesti toisaalta normiohjauksen lainomaisesta velvoittavuudesta myös komentajia kohtaan ja toisaalta siitä, että ohjaus tapahtuu pitkälti asiakirjoilla eikä normiohjaukselle ole määritettävissä yhtä vastuutahoa. Normiohjaus on yksi valtionhallinnon ohjauskeinoista, eikä siitä voida luopua. Vaikka se poikkeaa muista ohjausmalleista kaikkeen vaikuttavana toimintana, se on kuitenkin selkeyden vuoksi syytä pitää yhtenä ohjausmallina muiden joukossa. Normiohjauksen avulla annetaan kuitenkin myös Puolustusvoimien sisäistä ohjeistusta siitä, *miten* asioita tulee tehdä.

Yksinkertaistettuna kuvana yllä esitetty Puolustusvoimien johtamisen kokonaisuus voitaisiin esittää kuvion 27 mukaisesti.



Kuvio 27 Puolustusvoimien johtamisen kokonaisuus – kehitysehdotus

Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuutta on turha tavoitella, ellei organisaatiolla ole yhtäläistä käsitystä asiasta. Vaikka täysin samanlaista käsitystä ei taatusti voi koskaan saavuttaa, tärkeää olisi, että käsitykset olisivat samansuuntaisia. Tämä edellyttää kokonaisuuden kuvaamista normiksi¹⁵, johdon sitoutumista ja koulutusta. Puolustusvoimien koulutusjärjestelmässä johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus olisi helppo toteuttaa opettamalla asia osana Maanpuolustuskorkeakoulun perustutkinnon tai jatkotutkinnon johtamisen opintoja.

7.3 Jatkotutkimusesitykset

Tutkimuksen perusteella mielenkiintoinen kysymys, jota tällä tutkimuksella ei ratkaistu, on kysymys sekä prosessiohjauksen että toimialaohjauksen tarpeesta. Olisiko ne mahdollista yhdistää? Tämä kenttä tarjoaa mahdollisuuksia jatkotutkimuksille. Molemmista ohjausmalleista on samankaltaisuutta, ja ainakin kolmelle ensimmäiselle prosessille on löydettävissä selkeä vastuutoimiala. Luontevimmalta tuntuisi sulattaa prosessiohjaus toimialojen kautta tapahtuvaksi. Tällä tavalla voitaisiin selkeyttää apulaisesikuntapäälliköiden rooleja ja ratkaista haaste siitä seuratako prosessi- vai toimialaohjausta. Samalla tulisi selvittää aselajien merkitys suhteessa toimialoihin.

¹⁵ Tutkimuksen tekohetkellä Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen normi (HL477) on luonnosvaiheessa

Kuten edellä kuvattiin, organisaatiomme ja toimintamme kahtiajakautuminen normaalioloja ja poikkeusoloja varten on kestävätilanne. Tilanteen ratkaiseminen tarjoaa lukuisia mahdollisuuksia jatkotutkimukselle.

7.4 Lopuksi

Palataanpa vielä hetkeksi johdanto-luvun koivun juurelle. Vaikka meillä kaikilla todennäköisesti syntyy erilainen mielikuva tuosta tuttuakin tutummasta käsitteestä, mitä väliä sillä lopulta on? Sotilaat tyypillisesti haluavat kaiken olevan selkeää ja määriteltyä, mutta mikä tässä maailmassa lopulta on yksiselitteistä. Pääsääntöisesti kykenemme toimimaan hyvin ja tehokkaasti, vaikka hahmotammekin asioita eri tavalla. Toki yhteiset määritelmät helpottavat ja selkeyttävät toimintaa, mutta tässä epätäydellisessä maailmassa vain harvan asian kohdalla on todella niin, että kaikki ymmärtävät kyseisen käsitteen samalla tavalla.

LÄHTEET

- Adam, E., Corbett, L., Flores, B., Harrison, N., Lee, T., Rho, B-H., Ribera, J., Samson, D. & Westbrook, R. 1997. An international study of quality improvement approach and firm performance. *International Journal of Operations & Production Management*: Vol. 17, No. 9, 842–873.
- Ala-Sankila, J. 2013. Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen: sodanjohto uusien haasteiden edessä. *Kylkirauta* 1, 4–9.
- Alasoini, T. 2011. Hyvinvointia työstä. Kuinka työelämää voi kehittää kestäväällä tavalla? *Työkes-raportteja* 76. Helsinki.
- Al-Mashari, M., Irani, Z. & Zairi, M. 2001. Business Process Re-Engineering: A survey of International Experience. *Business Process Management Journal*: Vol. 7, No. 5, 437–455.
- Al-Mashari, M. & Zairi, M. 1999. BPR Implementation Process: an analysis of key success and failure factors. *Business Process Management Journal*: Vol. 5, No. 1, 87–112.
- Armistead, C. & Machin, S. 1997. Implications of business process management for operations management. *International Journal of Operations & Production Management*: Vol. 17, No. 9, 886–898.
- Asp, E. & Peltonen, M. 1991. *Työelämän sosiologia*. Keuruu: Otavan Painolaitokset.
- Bandara, W., Indulska, M., Chong, S. & Sadiq, S. 2007. Major Issues in Business Process Management: An Expert Perspective. In *Proceedings ECIS 2007 – The 15th European Conference on Information Systems*, 1240–1251, St Gallen, Switzerland.
- Bevir, M. 2012. *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Budjettisanasto. 2001. Valtiovarainministeriö tutkimukset ja selvitykset 7/01. Vantaa: Tummavuoren Kirjapaino Oy.
- Crosby, P. 1979. *Quality is Free*. New York: McGraw-Hill.

- Dooren, W. V., Bouckaert, G. & Halligan, J. 2010. Performance management in the public sector. London: Routledge.
- Drucker, P. 1990. Managing for Results. Cornwall: MPG Books Ltd.
- Esikuntaohjesääntö I osa. 1978. Yleinen esikuntapalvelu. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Fjällström, A. 2012. Tulosohejaus ja tulossopimukset hallinnon ohjausvälineinä. Tampereen yliopisto. Pro gradu.
- Halonen, K. 2010. Suomalainen sotilasjohtaminen – Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen 1980–2008. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos.
- Hannus, J. 1993. Prosessijohtaminen. Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyyky. Jyväskylä: Gummerus.
- Harisalo, R. 2009. Organisaatioteoriat. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Hartikainen, R. 2014. Puolustusvoimien prosessityö prosessijohtamisen näkökulmasta. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Esiupseerikurssin tutkielma.
- Hartikainen, R. 2011. Toiminnan kehittäminen joukko-osastossa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Teknitaloudellinen tiedekunta. Tuotantotalouden laitos. Diplomityö.
- Hatch, M. J. 1997. Organization Theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives. Oxford: Oxford University Press.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2004. Tutki ja kirjoita. Jyväskylä: Gummerus.
- Huhtinen, A-M., Nissinen, V., Maasalo, P., Aalto, M. & Loikkanen, L. 2002. Sotilasjohtamisen tutkimisen tieteenfilosofiset perusteet ja menetelmät. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen laitos. Julkaisusarja 2, artikkelikokoelmat 9.

- Huhtinen, A-M. 2006. Sotilasjohtamisen toimintaympäristöt. Teoksessa Huhtinen, A-M. (toim.) ja Toiskallio, J. (toim.) Maanpuolustuskorkeakoulu – kehittyvä sotatieteellinen yliopisto. Professori Mikko Viitasalon juhlakirja. Helsinki: Edita Prima Oy, 38–63.
- Huopana, V. 2011. Puolustusvoimien johtamisrakenteen ja logistiikkastrategian yhteydet. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Esiupseerikurssin tutkielma.
- Huusko, M. & Paloniemi, S. 2006. Fenomenografia laadullisena tutkimussuuntauksena kasvatustieteessä. *Kasvatus* 37 (2), 162–173.
- Häkkinen, K. (toim.) 1987. Nykysuomen sanakirja. Etymologinen sanakirja. Porvoo: WSOY:n graafiset laitokset.
- Jatkola, V. 2001. Johdatus valtion taloushallintoon. Budjettisanasto. Valtiovarainministeriö.
- Johtajan käsikirja. 2012. Tampere: Juvenes Print Oy.
- Joint Operations. 2011. Joint Publication 3–0. Versio 11.8.2011.
- Jääskeläinen, A. 2010. Productivity measurement and management in large public service organizations. Tampereen teknillinen yliopisto. Pro gradu.
- Kaljunen, L. 2011. Johtamisopit kuntaorganisaatiossa – Diskursiivinen tutkimus sosiaali- ja terveystoimesta 1980-luvulta 2000-luvulle. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Väitöskirja.
- Kangaste, M. 2002. Puolustusvoimien organisaatioiden valmiudet ja rajoitukset Balanced scorecardin hyödyntämiseen. Maanpuolustuskorkeakoulu. Diplomityö.
- Kamensky, M. 2014. Strateginen johtaminen menestyksen timantti. 4. Tarkistettu painos. Vantaa: Hansaprint Oy.
- Kamensky, M. 2000. Strateginen johtaminen Suomessa eilen, tänään, huomenna (1970–2010). *Liiketaloudellinen aikakauskirja* 1/2000, 144–157.

- Karila, A. 2009. Tuloksellisuuden haaste. Puolustushallinnon yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet päämies–agentti-teorian näkökulmasta. Puolustusministeriö.
- Karlöf, B., Lövingsson, F. H. & Tillman, M. 2004. Johtamisen näkökulmat, käsitteitä ja malleja. Helsinki: Edita Prima.
- Katz, D. & Kahn, R. L. 1966. The Social Psychology of Organizations. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Kenttäohjesääntö yleinen osa. 2014. Pääesikunta.
- Kenttäohjesääntö yleinen osa. 2007. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kenttäohjesääntö 3.0. Puolustusvoimien operaatiot. KO 3. 2015. Pääesikunta.
- Kivelä, J. 2010. Valtiokonsernin talousohjauksen tila: tuki vai taakka? Tampereen yliopisto.
- Kiiskinen, S., Linkoaho, A. & Santala, R. 2002. Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen. Porvoo: WSOY.
- Kiuru, J. (toim) 2009. Johdatus johtamiseen. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Krogars, M. 1998. Sotatieteelliset käsitteet puntarissa. Johtamisen, strategian, operaatiotaidon ja taktiikan vertaileva sisällön analyysi. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen laitos. Julkaisusarja 1. Tutkimuksia N:o 9. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Krogars, M. 2000. Tulosajattelu puolustushallinnossa. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Kämäri, V. 2010. Kumppanuusohjelman strateginen johtaminen – Monitapaustutkimus puolustushallinnossa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Väitöskirja.
- Laaksonen, M. 2009. Merkillinen strategia. Puolustushallinnon strategian semioottinen tarkastelu. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Julkaisusarja 1, No. 1. Väitöskirja.

- Laamanen, K. & Tinnilä, M. 2002. Prosessijohtamisen käsitteet, Terms and concepts in business process management. Metalliteollisuuden kustannus Oy. Tampere: Tammerpaino Oy.
- Laine, H. 2013. Tilaus-toimitusprosessin tuki PVSAP-järjestelmällä. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Pro gradu.
- Laivo, E. 2007. Organisaation vaikutukset henkilöstön työhyvinvointiin Puolustusvoimissa. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Pro gradu.
- Laki Puolustusvoimista. 551/2007. 11.5.2007. Puolustusministeriö.
- Laurila, K. 2007. Prosessijohtamisen mahdollisuudet – tapaustutkimus Maanpuolustuskorkeakoulussa. Maanpuolustuskorkeakoulu. Diplomityö.
- Lawrence, P.R. & Lorsch, J. W. 1967. Differentiation and Integration in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12(1): 1–47.
- Lecklin, O. 1999. Laatu yrityksen menestystekijänä. Jyväskylä: Gummerus.
- Lumijärvi, I. 1991. Tulostarvioinnin kehittämisen tutkimisesta. Työelämän tutkimuskeskus. Työraportteja 22/1991. Yhteiskuntatieteellinen tutkimuslaitos. Tampereen yliopisto.
- Marton, F. 1986. Phenomenography – A Research Approach to Investigating Different Understanding of Reality. *Journal of Thought* 21, 28–41.
- Merchant, K. A. & Van der Stede, W. A. 2007. Management Control Systems. Performance, Measurement, Evaluation and Incentives. 2. painos. Harlow: Pearson Education Ltd.
- Meyer, J. & Rowan, B. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83(2), 340–363.
- Mintzberg, H. 1983. Structure in fives: Designing Effective Organizations. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.

- Mintzberg, H. 1979. *The Structuring of Organizations: A Synthesis of Research*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Murto, K. 1992. *Prosessin johtaminen: Kohti prosessikeskeistä työyhteisön kehittämistä*. Jyväskylän Koulutuskeskus Oy. Saarijärven Offset Oy.
- Myrsky, M. 2013. Tulosohejaus julkisella sektorilla – mistä olikaan kysymys? *Lakimies: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys. 111 (2013): 2, 276–287.
- Määräyskokoelmalaki 189/2000. 2000. Oikeusministeriö.
- Määttä, S. 2010. Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta. Valtion konsernijohtoon vaatava, mutta mahdollinen tehtävä. *Sitran selvityksiä 21*. Helsinki: Sitra.
- Normiohejaus Puolustusvoimissa. Pääesikunnan henkilöstöosaston määräys HI453. 7.6.2012.
- Nuopponen, A. 2003. Käsiteanalyysi asiantuntijan työvälineenä. Teoksessa: *Kieli ja asiantuntijuus*. AFinLA-vuosikirja, 13-24. Toim. Koskela, M. & Pilke, N. Suomen soveltavan kielitieteen yhdistys. Jyväskylä.
- Nurmi, T. 1998. *Uusi suomen kielen sanakirja*. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.
- Parviainen, L. (2005) Fokusryhmät. Teoksessa Ovaska, S., Aula, A. & Majaranta, P. (toim.) *Käytettävyytutkimuksen menetelmät*. Tampereen yliopisto. Tietojenkäsittelytieteiden laitos. B-2005-1. Tampere, 53–62.
- Parvinen, J. 2006. Johtaminen ja operatiivinen suunnitteluprosessi. *Sotilasjohtamisen tiedon kohteet*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen laitos, 312–323.
- Pelkonen, K. 2012. Inhimillinen pääoma Puolustusvoimien hallintoyksikön tulosjohtamisessa. *Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Kauppatieteellinen tiedekunta. Pro gradu*.
- Pitkänen, P. 2010. Rauhan ajan johtamisopit Puolustusvoimissa 1980–2008. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos.

- Pitkänen, R. 2007. Mahdollisuuksien johtaminen. Kehittämisestä metakehittämiseen. Vantaa: Dark Oy.
- Puolustusministeriön strateginen suunnitelma 2030. Puolustusministeriö. Saatavilla osoitteessa: http://www.defmin.fi/strateginen_suunnitelma_2030. (Viitattu 29.4.2015)
- Puolustusvoimien hallinto 2015. Pääesikunnan suunnitteluosaston määräys HK414. 5.6.2014.
- Puolustusvoimien johtaminen ja ohjaus. Pääesikunnan suunnitteluosaston ohje HL477. Luonnos.
- Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen. Pääesikunnan suunnitteluosaston suunnitelma AD6923. 16.3.2007.
- Puolustusvoimien prosessikäsi kirja, versio 2.0, 24.2.2003.
- Puolustusvoimien prosessiohjaus. Pääesikunnan suunnitteluosaston ohje HK262. 22.8.2014.
- Puolustusvoimien strateginen suunnittelu. 2014. Pääesikunnan suunnitteluosaston ohje HK120. 1.1.2014.
- Puolustusvoimien toiminnan ja resurssien suunnittelu sekä seuranta. 2011. Pääesikunnan suunnitteluosaston määräys HH975. 22.12.2011.
- Puolustusvoimien toiminnanohjaus. 2014. Pääesikunnan suunnitteluosaston ohje HK192. 21.3.2014.
- Puolustusvoimien toimintakäsikirja 2015. Pääesikunnan suunnitteluosaston ohje HK493 1.10.2014.
- Pyhä Raamattu. 2004. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksen vuonna 1992 käyttöön ottama suomennos. 8. Painos. Mikkeli: St Michel Print.
- Pääesikunnan työjärjestys 2015. Pääesikunnan kanslian määräys HK675. 30.12.2014.

- Pääsinniemi, J. 2008. Laadunhallinnan juurtumisen perusedellytykset työyhteisössä. Maanpuolustuskorkeakoulu. Pro gradu.
- Rahko, T. 1994. Johdon laskentatoimi ja tulosjohtaminen. Case-tutkimus puolustusvoimien yksiköistä. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisusarja B-147. Helsinki.
- Rekiaro, I. & Robinson, D. 2005. Gummeruksen suomi englanti suomi sanankirja. Jyväskylä: Gummeruksen Kirjapaino Oy.
- Rissanen, R., Sääski, K. & Vornanen, J. 1996. Uudistuvat organisaatiot. Käsikirja organisaatioista ja henkilöstöjohtamisesta. Pieksämäki: Painotalo Raamattutalo.
- SAP AG:n artikkeli. 2004. Puolustusvoimat rakentaa kattavaa SAP-ympäristöä. Saatavilla [www-muodossa](http://global.sap.com/finland/about/customersuccess/pdf/Puolustusvoimat.pdf) <http://global.sap.com/finland/about/customersuccess/pdf/Puolustusvoimat.pdf> (Viitattu 29.12.2013).
- Scott, W. R. 2003. Organizations: Rational, Natural, and Open Systems. Fifth Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Seeck, H. 2012. Johtamisopit Suomessa – taylorismista innovaatioteorioihin. Kolmas uudistettu painos. Gaudeamus.
- Snellman, P. 2014. Operaatiotaidon ja taktiikan kieli. Sotilasaikakauslehti 3, 21–26.
- Snygg, M. 2012. Strategiasta tuloksiin: tulosohejaus valtionhallinnossa. Tampereen yliopisto. Pro gradu.
- Soin, S. 1998. Total Quality Essentials: Using Quality Tools and Systems to Improve and Manage Your Business. Second Edition. New York: McGraw-Hill.
- Suomen Puolustusvoimat ennen ja nyt. 1997. Toim. Myllyniemi, U., Elfvengren, E., Kuremaa, P. & Pesonen, P. Viides painos. Porvoo: WSOY:n graafiset laitokset.
- Suonuuti, H. 2006. Sanastotyön opas. Helsinki: Laser-Paino Oy.

- Syrjälä, L; Ahonen, S; Syrjäläinen, E ja Saari S. 1996. Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Helsinki: Kirjayhtymä Oy.
- Tasavallan presidentin asetus toimivallan jaosta sotilaskäskyasioissa. 1089/2007. 11.5.2007.
- Toimistopalvelun käsikirja. 2014. Pääesikunnan henkilöstöosaston ohje HJ488. 19.12.2014.
- Tulosohjauksen käsikirja. 2012. Valtiovarainministeriö. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa)
http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0239_tulosohjaus/index.jsp
- Tuomi, J. & Sarajärvi, E. 2013. Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Helsinki: Tammi.
- Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.
- Venola, A-M. 2010. Strateginen toiminnanohjaus. Case: Icepeak. Lahden Ammattikorkeakoulu. Liiketalouden koulutusohjelma. Opinnäytetyö.
- Vertanen, M. 2007. Henkilöstövoimavarojen johtaminen joukkoyksikössä organisaatorakenteen näkökulmasta. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Pro gradu.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Tietosanoma Oy: Tallinna.
- Virtanen, P. & Wennberg, M. 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita.
- Vornanen, V-J. 2013. Implementing sustainable competitive advantage to the public sector's management system: by sense and respond methodology in facilities services unit's preparedness. Vaasan yliopisto. Teknillinen tiedekunta. Pro gradu.
- Yleinen palvelusohjesääntö 2009. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Ylimartimo, J. 2010. Pitkätähtäyksen suunnittelusta strategiseen suunnitteluun Puolustusvoimissa. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Esiupseerikurssin tutkielma.

Ylläsjärvi, L. 2014. Valtionohjaus kuntataloudessa ja kuntatalouden suunnittelussa kuntajohtajien näkökulmasta. Tampereen yliopisto. Pro-gradu.

Puolustusvoimien johtamismalleihin liittyviä tutkimuksia

Laatujohtamiseen liittyviä tutkimuksia

Hartikainen, R. 2011. Toiminnan kehittämien joukko-osastossa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

Teknistaloudellinen tiedekunta. Tuotantotalouden laitos. Diplomityö.

Kummala, H. 2014. Miinasodankäynnin tietokeskuksen toiminnan kehittäminen laatujohtamisen avulla.

Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Esiupseerikurssin tutkielma.

Ojala, J. 2007. Toiminnan laadun parantaminen organisaation itsearviointilla. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Tuotantotalouden osasto. Väitöskirja.

Pääsinniemi, J. 2008. Laadunhallinnan juurtumisen perusedellytykset työyhteisössä. Maanpuolustuskorkeakoulu. Pro gradu.

Rautava, J. (2000). *Laatupalkintomalli ja itsearviointi – kokemuksia merivoimissa*. Maanpuolustuskorkeakoulu. Diplomityö.

Operatiiviseen johtamiseen liittyviä tutkimuksia

Halonen, K. 2010. Suomalainen sotilasjohtaminen – Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen 1980–2008. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos.

Prosessijohtamiseen liittyviä tutkimuksia

Hartikainen, R. 2014. Puolustusvoimien prosessityö prosessijohtamisen näkökulmasta. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Esiupseerikurssin tutkielma.

Huopana, V. 2005. Huollon toimialajako ja sen johtaminen sotilasläänien esikunnissa prosessijohtamisen näkökulmasta. Maanpuolustuskorkeakoulu. Pro gradu.

Laine, H. 2013. Tilaus-toimitusprosessin tuki PVSAP-järjestelmällä. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Pro gradu.

Laurila, K. 2007. Prosessijohtamisen mahdollisuudet – tapaustutkimus Maanpuolustuskorkeakoulussa. Maanpuolustuskorkeakoulu. Diplomityö.

Kurkinen, K. 2003. Uusien huollon toimialojen soveltuminen Jääkäriprikaatin huolto-organisaatioon prosessijohtamisen näkökulmasta. Maanpuolustuskorkeakoulu. Täydennyskoulutusosasto. Tutkielma.

Puolustusvoimien johtamismalleihin liittyviä tutkimuksia

Pitkänen, P. 2010. Rauhan ajan johtamisopit Puolustusvoimissa 1980–2008. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos.

Strategiseen johtamiseen liittyviä tutkimuksia

Kangaste, M. 2002. Puolustusvoimien organisaatioiden valmiudet ja rajoitukset Balanced scorecardin hyödyntämiseen. Maanpuolustuskorkeakoulu. Diplomityö.

Kämäri, V. 2010. Kumppanuusohjelman strateginen johtaminen – Monitapaustutkimus puolustushallinnossa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Väitöskirja.

Laaksonen, M. 2009. Merkillinen strategia puolustushallinnon strategian semioottinen tarkastelu. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Julkaisusarja 1, No. 1. Väitöskirja.

Ylimartimo, J. 2010. Pitkääntähtäyksen suunnittelusta strategiseen suunnitteluun Puolustusvoimissa. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Esiupseerikurssin tutkielma.

Tulosjohtamiseen liittyviä tutkimuksia

Kangaste, M. 2002. Puolustusvoimien organisaatioiden valmiudet ja rajoitukset Balanced scorecardin hyödyntämiseen. Maanpuolustuskorkeakoulu. Diplomityö.

Karila, A. 2009. Tuloksellisuuden haaste. Puolustushallinnon yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet päämies–agentti-teorian näkökulmasta. Puolustusministeriö.

Krogars, M. 2000. Tulosajattelu puolustushallinnossa. Helsinki: Hakapaino Oy.

Pelkonen, K. 2012. Inhimillinen pääoma puolustusvoimien hallintoyksikön tulosjohtamisessa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Kauppatieteellinen tiedekunta. Pro gradu.

Korppinen, P. 1997. Tulosjohtamisen ongelmat joukko-osastossa. Maanpuolustuskorkeakoulu. Esiupseerikurssin tutkielma.

Kuusela, M. 1999. Toiminnan ja talouden suunnittelu- ja seuranta maavoimien joukko-osastoissa. Maanpuolustuskorkeakoulu. Diplomityö.

Pulkkinen, T. 1999. Tulosjohtamisen ongelmat puolustusvoimissa. Maanpuolustuskorkeakoulu. Esiupseerikurssin tutkielma.

Rahko, T. 1994. Johdon laskentatoimi ja tulosjohtaminen. Case-tutkimus puolustusvoimien yksiköistä. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisusarja B-147. Helsinki.

Tikka, J. 1998. Puolustusvoimien tuloksellisuuden seuranta ja seurannan kehittäminen. Maanpuolustuskorkeakoulu. Diplomityö.

Haastattelukysymykset fokusryhmissä

Fokusryhmissä toteutetaan kaksi kyselyä, joista ensimmäinen keskittyy nykytilan kuvaamiseen sekä johtamisen ja ohjauksen käsitteisiin. Ensimmäinen kysely tehdään ennen fokusryhmiä. Toinen kysely painottuu kehittämiseen, ja se tehdään fokusryhmien jälkeen. Toisen kyselyn alkuun kysytään samat strukturoidut kysymykset, kuin ensimmäisessä kyselyssä, jotta voidaan havainnoida, onko vastaajan käsitys muuttunut fokusryhmissä tapahtuneen keskustelun myötä.

Kysely 1: Johtaminen ja ohjaus

1. Miten ymmärrät puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuudessa termit:
 - a. Johtaminen:
 - b. Ohjaus:
2. Miten johtaminen ja ohjaus eroavat? Valitse mielestäsi lähinnä oikeaa oleva(t):
 - a. Eivät mitenkään
 - b. Tehtävät tulevat eri kanavaa pitkin
 - c. Tehtävänantajien asema organisaatiossa on eri
 - d. Niiden aiheuttamat toimenpiteet eroavat toisistaan
 - e. Ei mikään näistäVapaa sana:
3. Ovatko sekä johtamisen että ohjauksen käsite tarpeellisia puhuttaessa puolustusvoimien johtamisen kokonaisuudesta?
 - a. Kyllä
 - b. En osaa sanoa
 - c. EiPerustele vastauksesi:
4. Poikkeavatko ohjauksen kautta tulevat tehtävät johtamisen kautta tulevista tehtävistä?
 - a. Kyllä
 - b. En osaa sanoa
 - c. EiJos poikkeavat, miten:
5. Minkä mallin/mallien avulla mielestäsi puolustusvoimia johdetaan/ohjataan?
 - a. Operatiivisen johtamisen
 - b. Tulosjohtamisen
 - c. Prosessiohjauksen

- d. Toimialaohjauksen
- e. Normiohjauksen
- f. Toiminnanohjauksen
- g. Tulosohtjauksen
- h. Jonkun muun, minkä:
Vapaa sana:

6. Mikä on mielestäsi tärkein edellä mainituista johtamis- ja ohjausmalleista?

- a. Operatiivinen johtaminen
- b. Tulosjohtaminen
- c. Prosessiohjaus
- d. Toimialaohjaus
- e. Normiohjaus
- f. Toiminnanohjaus
- g. Tulosohtjaus
- h. Joku muu, mikä:

Perustele vastauksesi:

7. Onko puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmalleja mielestäsi liikaa?

- a. Kyllä
- b. En osaa sanoa
- c. Ei

Jos niitä on liikaa, minkä/mitkä voisi jättää pois:

8. Ovatko eri johtamis- ja ohjausmallit mielestäsi ristiriidassa keskenään?

- a. Kyllä
- b. En osaa sanoa
- c. Eivät

Jos ovat, mitkä ja miten:

9. Eri johtamis- ja ohjausmallit tukevat toisiaan.

- a. Täysin samaa mieltä
- b. Osittain samaa mieltä
- c. En osaa sanoa
- d. Osittain eri mieltä
- e. Täysin eri mieltä

Vapaa sana:

10. Eri johtamis- ja ohjausmallit ovat keskenään päällekkäisiä malleja.

- a. Täysin samaa mieltä

- b. Osittain samaa mieltä
- c. En osaa sanoa
- d. Osittain eri mieltä
- e. Täysin eri mieltä

Jos ne ovat päällekkäisiä, miten:

11. Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus on mielestäni selkeä.

- a. Täysin samaa mieltä
- b. Osittain samaa mieltä
- c. En osaa sanoa
- d. Osittain eri mieltä
- e. Täysin eri mieltä

Vapaa sana:

12. Johtamis- ja ohjausmallit näkyvät jokapäiväisessä käytännön toiminnassa.

- a. Täysin samaa mieltä
- b. Osittain samaa mieltä
- c. En osaa sanoa
- d. Osittain eri mieltä
- e. Täysin eri mieltä

Perustele vastauksesi:

13. Käytetäänkö poikkeusoloissa eri johtamis- tai ohjausmalleja kuin normaalioloissa?

- a. Kyllä
- b. En osaa sanoa
- c. Ei

Vapaa sana:

14. Ovatko eri johtamis- ja ohjausmallit hierarkkisessa suhteessa toisiinsa?

- a. Kyllä
- b. En osaa sanoa
- c. Ei, ne ovat tasavertaisia

Vapaa sana:

15. Jos vastasit edelliseen kysymykseen kyllä, merkitse asteikolla 1–6, mallien välinen hierarkia (1 = ylimpänä hierarkiassa 6 = alimpana hierarkiassa).

- a. Operatiivinen johtaminen ()
- b. Tulosjohtaminen ()
- c. Prosessiohjaus ()
- d. Toimialaohjaus ()

e. Toiminnanohjaus ()

f. Normiohjaus ()

Vapaa sana:

16. Usean mallin käyttöön liittyy haasteita.

a. Täysin samaa mieltä

b. Osittain samaa mieltä

c. En osaa sanoa

d. Osittain eri mieltä

e. Täysin eri mieltä

Jos liittyy, mitä haasteita?

17. Usean mallin käytöllä saavutetaan hyötyjä.

a. Täysin samaa mieltä

b. Osittain samaa mieltä

c. En osaa sanoa

d. Osittain eri mieltä

e. Täysin eri mieltä

Jos saavutetaan, mitä?

18. Usean mallin käyttämisen hyödyt ovat suuremmat kuin haasteet.

a. Täysin samaa mieltä

b. Osittain samaa mieltä

c. En osaa sanoa

d. Osittain eri mieltä

e. Täysin eri mieltä

Vapaa sana:

19. Mitä on mielestäsi puolustusvoimien operatiivinen johtaminen?

20. Mitä on mielestäsi tulosjohtaminen puolustusvoimissa?

21. Mitä on mielestäsi prosessiohjaus?

22. Mitä on mielestäsi toimialaohjaus?

23. Mitä on mielestäsi toiminnanohjaus?

24. Mitä on mielestäsi normiohjaus?

25. Miten eri johtamis- ja ohjausmalleja sovelletaan käytännössä?

26. Vapaa sana:

Kysely 2: kehittäminen

1. Miten ymmärrät puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuudessa termit:
 - a. Johtaminen:
 - b. Ohjaus:
2. Miten johtaminen ja ohjaus eroavat? Valitse mielestäsi lähinnä oikeaa oleva(t):
 - a. Eivät mitenkään
 - b. Tehtävät tulevat eri kanavaa pitkin
 - c. Tehtävänantajien asema organisaatiossa on eri
 - d. Niiden aiheuttamat toimenpiteet eroavat toisistaan
 - e. Ei mikään näistäVapaa sana:
3. Ovatko sekä johtamisen että ohjauksen käsite tarpeellisia puhuttaessa puolustusvoimien johtamisen kokonaisuudesta?
 - a. Kyllä
 - b. En osaa sanoa
 - c. EiPerustele vastauksesi:
4. Poikkeavatko ohjauksen kautta tulevat tehtävät johtamisen kautta tulevista tehtävistä?
 - a. Kyllä
 - b. En osaa sanoa
 - c. EiJos poikkeavat, miten:
5. Minkä mallin/mallien avulla mielestäsi puolustusvoimia johdetaan/ohjataan?
 - a. Operatiivisen johtamisen
 - b. Tulosjohtamisen
 - c. Prosessiohjauksen
 - d. Toimialaohjauksen
 - e. Normiohjauksen
 - f. Toiminnanohjauksen
 - g. Tulosohjauksen
 - h. Jonkun muun, minkä:Vapaa sana:
6. Mikä on mielestäsi tärkein edellä mainituista johtamis- ja ohjausmalleista?
 - a. Operatiivinen johtaminen
 - b. Tulosjohtaminen

- c. Prosessiohjaus
 - d. Toimialaohjaus
 - e. Normiohjaus
 - f. Toiminnanohjaus
 - g. Tulosohtaus
 - h. Joku muu, mikä:
- Perustele vastauksesi:

7. Onko puolustusvoimien johtamis- ja ohjausmalleja mielestäsi liikaa?

- a. Kyllä
- b. En osaa sanoa
- c. Ei

Jos niitä on liikaa, minkä/mitkä voisi jättää pois:

8. Ovatko eri johtamis- ja ohjausmallit mielestäsi ristiriidassa keskenään?

- a. Kyllä
- b. En osaa sanoa
- c. Eivät

Jos ovat, mitkä ja miten:

9. Eri johtamis- ja ohjausmallit tukevat toisiaan.

- a. Täysin samaa mieltä
- b. Osittain samaa mieltä
- c. En osaa sanoa
- d. Osittain eri mieltä
- e. Täysin eri mieltä

Vapaa sana:

10. Eri johtamis- ja ohjausmallit ovat keskenään päällekkäisiä malleja.

- a. Täysin samaa mieltä
- b. Osittain samaa mieltä
- c. En osaa sanoa
- d. Osittain eri mieltä
- e. Täysin eri mieltä

Jos ne ovat päällekkäisiä, miten:

11. Puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus on mielestäni selkeä.

- a. Täysin samaa mieltä
- b. Osittain samaa mieltä
- c. En osaa sanoa

d. Osittain eri mieltä

e. Täysin eri mieltä

Vapaa sana:

12. Johtamis- ja ohjausmallit näkyvät jokapäiväisessä käytännön toiminnassa.

a. Täysin samaa mieltä

b. Osittain samaa mieltä

c. En osaa sanoa

d. Osittain eri mieltä

e. Täysin eri mieltä

Perustele vastauksesi:

13. Käytetäänkö poikkeusoloissa eri johtamis- tai ohjausmalleja kuin normaalioloissa?

a. Kyllä

b. En osaa sanoa

c. Ei

Vapaa sana:

14. Ovatko eri johtamis- ja ohjausmallit hierarkkisessa suhteessa toisiinsa?

a. Kyllä

b. En osaa sanoa

c. Ei, ne ovat tasavertaisia

Vapaa sana:

15. Jos vastasit edelliseen kysymykseen kyllä, merkitse asteikolla 1–6, mallien välinen hierarkia (1 = ylimpänä hierarkiassa 6 = alimpana hierarkiassa).

a. Operatiivinen johtaminen ()

b. Tulosjohtaminen ()

c. Prosessiohjaus ()

d. Toimialaohjaus ()

e. Toiminnanohjaus ()

f. Normiohjaus ()

Vapaa sana:

16. Usean mallin käyttöön liittyy haasteita.

a. Täysin samaa mieltä

b. Osittain samaa mieltä

c. En osaa sanoa

d. Osittain eri mieltä

e. Täysin eri mieltä

Jos liittyy, mitä haasteita?

17. Usean mallin käytöllä saavutetaan hyötyjä.

- a. Täysin samaa mieltä
- b. Osittain samaa mieltä
- c. En osaa sanoa
- d. Osittain eri mieltä
- e. Täysin eri mieltä

Jos saavutetaan, mitä?

18. Usean mallin käyttämisen hyödyt ovat suuremmat kuin haasteet.

- a. Täysin samaa mieltä
- b. Osittain samaa mieltä
- c. En osaa sanoa
- d. Osittain eri mieltä
- e. Täysin eri mieltä

Vapaa sana:

- 19. Miten puolustusvoimien johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus tulisi mielestäsi järjestää?
- 20. Miten käsityksesi mukaan eri johtamis- ja ohjausmalleja tulisi soveltaa?
- 21. Miten kehittäisit nykyistä järjestelmää?
- 22. Mitkä ovat esittämälläsi kehitystyöllä saavutettavat hyödyt?
- 23. Mitkä ovat esittämäsi kehitystyön mahdolliset haasteet?
- 24. Vapaa sana: